

Les Commissions Permanentes du Congrès des Etats-Unis

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 3 Juin 1938, à 13 heures 30

PAR

Emmanuel PIC-MANNHEIM

JURY { *Président* : M. Joseph-BARTHÉLEMY, *professeur.*
 { *Suffragants* { MM. LE FUR
 MESTRE } *professeurs.*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1938

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Les Commissions Permanentes du Congrès des Etats-Unis

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 3 Juin 1938, à 13 heures 30

PAR

Emmanuel PIC-MANNHEIM

JURY { *Président* : M. Joseph-BARTHÉLEMY, *professeur.*
 { *Suffragants* { MM. LE FUR
 MESTRE } *professeurs.*

Copyright 1938 by Emmanuel PIC-MANNHEIM

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1938



INTRODUCTION

L'expérience prouve qu'une assemblée législative ne peut pas effectuer seule son travail.

Cette incapacité se comprend aisément. La rédaction d'une loi suppose l'étude préalable de la question à régler. Une assemblée ne saurait mener à bien cette préparation. La discussion des détails du texte établi, réclame aussi des conditions particulières. On ne peut guère les réaliser dans une réunion de plus de cent personnes. En effet, le règlement ralentira les débats au point de les faire stagner et cependant il faut un règlement pour que l'assemblée ne se transforme pas en pétaudière.

Les raisons du mal ont commandé les remèdes. La préparation du texte de base a été confiée à des corps restreints. La discussion a été favorisée par le recours à une fiction qui permet d'assouplir le règlement.

Les corps restreints auxquels l'assemblée s'en remet du soin de préparer les questions à discuter et les textes à voter sont de nature variable. Ils peuvent être techniques, politiques ou à la fois techniques et politiques.

On rencontre rarement la technicité pure, c'est-à-dire une réunion de professeurs, de fonctionnaires ou de praticiens qui préparent les lois.

Le plus souvent l'assemblée confie le soin de débrouiller la question à un certain nombre de ses membres. Ils formeront une commission.

Une commission ne devrait jamais être purement politique. En fait elle l'est quelquefois et les Etats-Unis connaissent cette erreur.

Une commission doit être composée en tenant compte des compétences et des opinions politiques. La présence des hommes qui ont des lumières sur la question se justifie d'elle-même. Le souci de la politique s'explique par la nécessité d'assurer l'harmonie des vues de l'assemblée et de son émanation.

Les commissions parlementaires répondent en général à ces considérations.

L'assouplissement du règlement peut être obtenu par le recours à cette fiction que l'assemblée n'est plus l'assemblée mais une commission. C'est le procédé anglais. La Chambre se résoud en commission de la Chambre entière. (Committee of the Whole House). Le Speaker cède la place au chairman, la masse disparaît, la séance est moins solennelle, la discussion gagne en aisance.

Ce souci de rendre le travail parlementaire efficace n'est pas neuf, l'Angleterre le connaît de longue date. La Chambre pratique le système de la commission de la Chambre entière. Elle nomme aussi des select committees ou commissions choisies qui s'opposent à la commission de la Chambre entière dont tous les membres de l'assemblée font partie. D'autre part, bien souvent, le Cabinet prépare les textes.

En Amérique, la question s'est présentée de très bonne heure sous un jour particulier. Gouverneurs et représentations populaires ne restèrent pas longtemps des collaborateurs. La Constitution fédérale établit la séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Les assemblées ne pouvaient pas compter sur l'aide extérieure du Cabinet.

Elles adoptèrent les committees of the whole et surtout elles perfectionnèrent les select committees. On distingua parmi eux les special committees qui naissent de la désignation et se dissolvent après le dépôt du rapport et les standing committees ou commissions permanentes qui naissent de la désignation au début de chaque législature ou Congrès et ne meurent qu'avec elle. Aujourd'hui le sens technique des mots a quelque peu changé et select committees et special committee se confondent pour s'opposer aux standing committees.

Sous l'influence de certaines circonstances, les commissions permanentes se sont développées au point de donner naissance à un véritable système des commissions qui n'a d'équivalent dans aucun autre pays.

Nous exposerons ce développement dans le premier chapitre, Historique, puis nous étudierons le système des commissions en trois chapitres, Procédé de désignation, Organisation et Fonctionnement, Attributions.

CHAPITRE I

Historique

SECTION I. — HISTOIRE DU SYSTÈME DES COMMISSIONS PERMANENTES

§ I. — *La période coloniale.*

Dès les débuts de la période coloniale, les Américains avaient compris les avantages du système qui confie l'étude des questions et la présentation des solutions à des corps très restreints et qui laisse seulement à l'Assemblée, le soin de débattre les principes et de prendre la décision finale ; aussi avaient-ils adopté le système des commissions.

I. Personne ne conteste que le désir de voir le travail de l'assemblée accompli avec soin et diligence ne soit la raison fondamentale qui ait fait recourir aux commissions, mais il y a controverse sur l'institution qui a servi de modèle direct aux premiers représentants des colons. Est-ce la coutume parlementaire de la Mère Patrie ou bien sont-ce les usages commerciaux suivis dans les compagnies colonisatrices ?

L'imitation de la coutume anglaise est vraisemblable. En effet, au ^{xvii}^e siècle, époque des débuts de l'organisation politique américaine, le Parlement employait le système des commissions, il n'y avait pas seulement le *committee of the Whole House* qui ne correspond pas à ce qu'on doit entendre par commission, mais aussi des *select committees*, vocable général qui englobe les *special* et les *standing committees*. Les *special committees* étaient de beaucoup les plus employés, il y avait cependant aussi quelques *standing committees*, à tout le moins le *committee on*

Privileges and Elections, chargé de la vérification des pouvoirs et du maintien des prérogatives parlementaires, qui date de la fin du xvi^e siècle et le committee on Religion que l'on trouve fréquemment au cours du xvii^e siècle.

Cette opinion est celle que l'on rencontre le plus communément, chez Jameson et chez Harlow par exemple. Jameson parle du système des commissions permanentes emprunté à l'Angleterre (1). Harlow nous dit que le standing committee n'est pas né dans les assemblées coloniales locales mais à la Chambre des Communes anglaise (2).

Il n'empêche que l'idée d'une continuation des usages commerciaux ne mérite un certain examen. Luce la défend dans son ouvrage intitulé *Legislative Procedure* (3). Il n'y a pas de doute d'après lui, que les colonies d'Amérique au xvii^e siècle, surtout dans le sud n'étaient que des entreprises commerciales de colonisation ; les petits noyaux de peuplement éparés en Nouvelle Angleterre peuvent être considérés comme exceptionnels ; pourquoi ne pas admettre que les colons ont conservé leurs habitudes de gestion lorsqu'ils s'organisèrent politiquement ? Une assemblée devait représenter les habitants, ses décisions seront préparées par des corps restreints de même que le conseil d'administration facilite les délibérations de l'assemblée des actionnaires. Luce ajoute que la pratique parlementaire anglaise n'était pas assez fermement établie pour justifier l'opinion qui voit dans les commissions américaines un emprunt délibéré (4) ce qui présenté de la sorte, sans distinguer special et standing committees n'est guère qu'une simple affirmation. En admettant même que les faits l'appuient ce qui n'est pas, on pourrait répondre qu'il n'est pas nécessaire qu'une coutume soit solidement ancrée pour qu'elle donne naissance dans un autre pays à une coutume semblable, il suffit

(1) J. F. Jameson : *Origin of the standing committee system in American legislative bodies*. Political Science Quaterly 1894, p. 259.

(2) R. V. Harlow : *The History of Legislative methode in the period before 1825*, p. 3.

(3) P. 94.

(4) Luce, *op. cit.*, p. 94.

qu'elle existe et les select committees existaient en Angleterre aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles.

Le choix entre ces deux opinions est très malaisé, car il se trouve que les colonies les plus jeunes étaient précisément celles qui entretenaient les rapports les plus suivis avec le Royaume Uni auquel allait la majeure partie de leurs productions et sur lequel elles se reposaient du soin de faire l'éducation des fils des familles dirigeantes (1) ; au contraire les colons de la Nouvelle Angleterre évitaient le plus possible les relations avec les descendants de ceux qui les avaient envoyés en exil, d'autant que les mêmes divergences religieuses les séparaient toujours d'eux, et ce n'est, sauf quelques rares exceptions, que dans les colonies jeunes du « middle south » et du sud que l'on trouve l'institution qui nous intéresse, les commissions permanentes.

Le changement qui se produisit dans l'organisation intérieure des assemblées coloniales de la Nouvelle Angleterre vers 1770, tient à des causes autres que le désir d'imiter le pays contre lequel naissait la révolte ou qu'une modification subite de l'économie de ces régions que l'on ne saurait d'ailleurs imaginer. Nous en verrons plus loin la raison. Il semble donc que la combinaison des deux explications données est l'opinion la plus proche des faits et que l'on peut dire que les habitudes commerciales de certaines colonies les incitaient à emprunter un système qui devait trouver chez elles, par la suite, les circonstances les plus favorables à son développement.

II. Jusqu'au milieu du ^{xviii}^e siècle, il y a une divergence très nette entre la Nouvelle Angleterre et les autres colonies pour ce qui est des commissions permanentes. Cette divergence s'affaiblira par la suite, mais subsistera encore très visible lorsque le premier Congrès des Etats-Unis d'Amérique se réunira en 1789.

(.) J. T. Adams : *The Epic of America*, p. 55.

En Nouvelle Angleterre (1), c'est-à-dire dans les colonies les plus anciennes, les seules qui soient des colonies de peuplement, on ne rencontre que quelques rares exemples de commissions permanentes, elles sont exceptionnelles et le resteront jusqu'aux débuts de la révolte.

Le New Hampshire n'eut jamais de commission permanente.

Dans le Connecticut, on peut trouver trace dès 1673 d'un Grand Committe ou Council of War, mais son existence a été discontinuée, de plus c'était une sorte de commission intermédiaire nommée pour siéger durant les inter-sessions.

Les commissions du Rhode Island apparaissent dès le milieu du xvii^e siècle, mais elles eurent très vite des attributions exécutives, par exemple le Council of War.

Au Massachusetts, la General Court nomma une commission des Pétitions le 12 mars 1637 ou 38, sans doute pour la première fois, elle devait subsister et au début du xviii^e siècle chaque législature ou presque, en nommait une. On trouve aussi des comités ; en 1644, il y en avait huit, mais ils n'étaient certainement pas du type qui nous intéresse, leurs membres ne faisaient pas tous partie de la General Court et de plus, ils avaient des attributions exécutives (2). Au début du xviii^e siècle devait naître par contre une commission de Législation, committee for laws (aujourd'hui on dirait committee on laws) qui était chargée d'indiquer à l'assemblée les acts temporaires qui devaient être prolongés ou votés à nouveau et de donner son opinion sur la décision à prendre (3). Mais son existence était épisodique et on n'en peut conclure qu'il y avait là un système.

En somme « nulle part... l'idée d'une commission pur organe législatif, avec vie durant toute la session, ne devint assez fermement établie pour être appelée une institution,

(1) New Hampshire, Connecticut, Massachusetts, Rhode Island (Delaware).

(2) Luce, *op. cit.*, p. 93.

(3) Jameson, *op. cit.*, p. 259.

avant la guerre révolutionnaire » (1) « et ceci est d'autant plus remarquable que les législatures coloniales de la Nouvelle Angleterre étaient des assemblées beaucoup plus nombreuses que celles des colonies du sud » (2).

C'est dans les colonies plus méridionales, dans les colonies du « middle south » et du sud qu'il faut chercher l'origine américaine du système des commissions, en Virginie, au Maryland, en Pensylvanie et dans les deux Carolines alors que New York avait un système plus britannique.

La première assemblée représentative de Virginie se réunit à James City, le 30 juillet 1619. Pour avoir une assemblée, si ce n'est une réunion, on avait certainement dû établir un régime représentatif voisin de la participation directe car la colonie n'abritait encore que de rares planteurs. Les commissions permanentes apparurent une quarantaine d'années après, elles naissaient en somme avec la vie politique du pays.

L'assemblée représentative nomma une commission pour la Révision des Lois en 1656, que l'on retrouve en 1658, 1659, 1661, etc. La commission des Elections naît en 1663, celles des Propositions et Grieffs en 1677. En 1680, le committee on Public Claims succéda à la commission des Causes privées. Celle-ci fonctionnait depuis 1656 en qualité de cour d'appel la plus élevée de la colonie ; en 1680, elle cessa d'agir comme cour de justice, lorsque les appels purent être portés devant le Roi en son Conseil et sous son nouveau nom, simple commission de l'assemblée, instruisit les plaintes soumises à la législature. Il y avait donc à la fin du xvii^e siècle trois commissions permanentes de la House of Burgesses : Elections and Privileges, Propositions and Grievances, Public Claims.

Au cours du xviii^e siècle et jusqu'à la guerre, trois nouvelles commissions viendront s'ajouter aux précédentes, en 1727, la commission « on Courts of Justice », chargée « d'enquêter sur la façon de procéder dans les Cours de Jus-

(1) Luce, *op. cit.*, p. 95.

(2) Jameson, *op. cit.*, p. 261.

tice et les causes de retard qui en naissaient et de préparer un bill pour réformer les défauts des lois en vigueur relatives aux Cours de la Colonie et pour assurer l'expédition des affaires » (1) ; (cette commission était permanente bien que sa mission puisse au premier abord en faire douter) en 1742 la commission « on trade » (commerce) enfin en 1769, la commission « for Religion » qui doit être jointe aux autres nonobstant sa date d'origine parce qu'elle est née de considérations différentes de celles qui ont entraîné le mouvement en faveur des commissions des années 1760 à 1789. En effet on comptait sur elle pour faciliter la solution par la Chambre des graves questions religieuses qui se posaient alors (activité des Baptistes).

Ce développement des commissions permanentes en Virginie a une importance particulière en raison de l'influence que les Virginiens auront sur le gouvernement fédéral dès sa naissance et que certains considèrent comme la cause de l'adoption du système des commissions permanentes par le Congrès des Etats-Unis d'Amérique.

Le Maryland suivit presque aussitôt l'exemple de la lèges et Elections et une commission de Législation. Cette Virginie. En 1678 apparaissent une commission des Privi-dernière avait le pouvoir d'initiative et donnait son avis sur les actes temporaires à prolonger ou à faire revivre ; elle n'était pas nommée à toutes les sessions mais reparais-sait fréquemment. La commission du Commerce naît en 1682 et elle est suivie dans le courant du xviii^e siècle par une commission des Grieffs et des Cours de Justice et une commission des Comptes. Ces committees eurent des fortunes diverses, seuls Privileges and Elections, Grievances and Courts of Justice et Accounts étaient nommés à toutes les sessions. On peut les considérer comme les commissions permanentes normales au milieu du xviii^e siècle.

En Pensylvanie, la Charter of Liberties de 1682 établissait pour les deux Assemblées un système de comités,

(1) Virginie, House of Burgesses, Journal 10 février 1727, p. 16, cité par Harlow, *op. cit.*, p. 12.

assez spécial d'ailleurs : « 13. For the better management of the powers and trust aforesaid, the Provincial Council shall from time to time divide itself into ffour distinct and proper committees for the more easie Administration of the affairs of the province, which divides the seventy two into ffour eighteens... Each of which shall have a distinct portion of business... » Une division analogue était prévue pour la Chambre haute, le Council of Pennsylvania. Il semble que William Penn, l'auteur de la Charte désirait établir un gouvernement direct, tout au moins dans une certaine mesure, un gouvernement imité des républiques démocratiques de la Grèce antique. La suite du paragraphe 13 permet de le supposer, un des comités s'occupera des questions relatives aux cultures, un comité de justice assurera la paix de la province, un 3^e comité avait la charge du commerce et de la trésorerie, un 4^e veillait que règnent les bonnes mœurs et surveillait l'éducation de la jeunesse. Ce système ne vécut que la durée d'une session, après quoi les Assemblées l'abandonnèrent. Au début du xviii^e siècle, les commissions telles que nous les avons rencontrées commencent à apparaître à la Chambre basse, en 1720, commission des Comptes publics, en 1722, commission des Griefs, puis commission de Correspondance ; à ces trois, nommées à chaque législature, viendra s'ajouter de temps à autre une quatrième, la commission de Législation avec ses attributions habituelles.

La Caroline du Nord eut des commissions à partir de 1733, Propositions et Griefs, public Claims, puis Comptes publics et Privilèges et Elections.

La Caroline du Sud de même que la Georgie n'eut que deux commissions, Griefs et Privilèges et Elections.

La Colonie de New-York doit être mise à part, les commissions ne sont pas nées chez elle du désir de répondre aux besoins de la législation, mais de celui d'imiter le système anglais et d'affirmer la force de l'assemblée. Aux environs de 1737, les « Grand Comittees » de la Chambre des Communes sont transplantés dans la Colonie de New-York, tout vifs, ou mieux déjà morts parce qu'ils ne se

réunirent presque jamais à l'exemple de ce qui se passait à Londres et seul le committee on Privileges and Elections travaillait effectivement.

Ainsi au milieu du XVIII^e siècle, il est possible de distinguer deux groupes de colonies, quatre de la Nouvelle Angleterre, New-Hampshire, Connecticut, Rhode Island et Massachusetts, cette dernière seule ayant eu des commissions, Petitions jusqu'en 1730 et Laws sous les réserves précédemment données (1) et d'autre part le reste des colonies New-York, New-Jersey, Pennsylvania, Maryland, Virginia, North et South Carolina et Georgia qui avaient toutes au moins une, en général plusieurs commissions du type qui nous intéresse.

On trouve parmi ces commissions, 8 on Grievances ou on Propositions and Grievances, 6 on Privileges and Elections, 3 on Courts of Justice, 3 on Accounts, 2 on Laws, 2 on Claims, 2 on Trade et 1 on Religion (Virginie, 1769). La commission on Propositions and Grievances mise à part, on peut constater que les colonies ne suivaient pas toutes les mêmes principes dans le choix des attributions à confier aux commissions. Une autre différence réside dans les pouvoirs de ces commissions ; seuls la Virginie et le Maryland avaient confié à des commissions permanentes le soin de rédiger et de présenter des bills, les autres colonies préféraient employer des select committees (2) qui recevaient une mission déterminée. Sur ce point encore, la Virginie ouvrait la voie au Congrès, le Maryland ne fit que la suivre.

* III. Cette situation allait évoluer rapidement, et ce qui est remarquable, l'évolution devait suivre la marche des hostilités avec la Métropole, dans la période comprise entre 1760 et 1789 (1760 est l'année où le mouvement favorable aux commissions permanentes commence au Massachusetts,

(1) Le Delaware ne semble pas avoir eu une vie politique qui ait laissé de traces.

(2) Nous employons maintenant select en l'opposant à standing.

on ne saurait lui assigner comme fin l'année 1789, mais cette date marque la naissance à la vie active du Congrès des Etats-Unis d'Amérique).

Le Massachusetts voit naître en 1760 une commission permanente des Pétitions des soldats malades ou blessés (le plus souvent dans les combats contre les Indiens). Jusqu'à cette date et depuis 1730 seuls quelques select committees s'occupaient de l'examen de ces pétitions ; mais le nombre de celles-ci tripla entre 1759 et 1762 ; il fallut trouver un système d'étude plus expéditif et l'assemblée décida de nommer une commission permanente. En 1762, pour accélérer le travail, la commission unique est remplacée par 7 nouvelles à compétence spécialisée, innovation efficace puisqu'en 1765 on ne jugea pas utile de les nommer à nouveau, il n'y avait plus de pétitions à examiner. En 1767, une commission des Pétitions pour la vente de Terrains apparaît, elle subsistera jusqu'en 1774 puis réapparaîtra en 1777 accompagnée de deux autres, Comptes et Muster rolls. Le système des commissions permanentes est abandonné en 1785, par un reste de défiance de la Nouvelle Angleterre contre lui. Néanmoins, le fardeau sans cesse plus lourd de l'assemblée imposa sa réadoption et en 1788, il y avait 5 commissions pour les pétitions diverses et surtout 3 commissions pour les Comptes, les Finances et l'Encouragement aux arts, agriculture et manufactures (1). Le committee on Finance avait fonctionné en 1780, mais avait été remplacé en 1781 par des select committees, il renaît définitivement en 1788, il sera suivi en 1789 par un committee on Revenue qui était une commission des réformes financières (2).

A ces standing committees, il convient d'ajouter un select committee particulier, celui qui était chargé de préparer le travail législatif en proposant les textes à voter comme cela se faisait en Virginie par exemple, et qui réapparaît à chaque session.

(1) Harlow, *op. cit.*, p. 66.

(2) Harlow, *op. cit.*, p. 73.

En Virginie, le système bien organisé dès 1760, ne se modifiera que peu. La commission on Trade perdit tout travail pendant la guerre, elle s'occupa des plaintes, disparut donc par changement d'attributions, mais reparut en 1783 sous le nom de committee on Commerce ; la commission des Voies et Moyens désignée en 1779 disparut en 1780.

Le Maryland nomma un committee on Trade and Manufactures.

La Pensylvanie en 1790 avait une commission des Comptes et une des Voies et Moyens.

La Caroline du Nord a eu de 1784 à 1790 un joint committee on Finance et surtout à partir de 1776 un committee on Public bills (standing en 1783) qui devait jouer après 1780 un rôle primordial dans l'activité de l'assemblée et devenir une sorte de cabinet.

En Caroline du Sud, on trouve à partir de 1787 des commissions des Pétitions, des Grieffs, de la Religion, des Routes, des Cours de Justice. En outre de 1783 à 1790 fonctionne un committee of Ways and Means qui proposait les réformes financières, établissait le budget, etc... (1). Il y avait aussi un select committee on Legislation.

La Georgie ajouta à ses commissions celles des Pétitions et des Comptes. Elle avait elle aussi un select committee on Legislation.

La Colonie de New-York changea simplement ces Grand Committees en standing committees ce qui est sans importance mais elle nomma une commission permanente des Voies et Moyens à partir de 1775.

Enfin le New Jersey nommait une commission des Comptes.

Les autres colonies, maintenant des Etats, ne modifièrent pas leur procédure législative et restèrent attachées aux select committees.

En 1790, il y avait donc des commissions permanentes : de Législation dans 6 Etats, Privilèges et Elections 6

(1) Harlow, *op. cit.*, p. 75.

Etats, Comptes 5, Finances ou Voies et Moyens 5, Griefs 5, Cours de Justice 4, Réclamations 4, Commerce 3 ; un rapprochement avec les chiffres de 1760 montre 4 nouvelles commissions de Législation, 2 nouvelles commissions des Comptes et 5 commissions des Finances ou des Voies et Moyens alors qu'il n'y en avait aucune. Les commissions des Propositions et Griefs diminuent, 6 au lieu de 8 (sans doute, la joie d'avoir un nouveau régime). On trouve 4 commissions des Cours de Justice au lieu de 3, 4 on Claims au lieu de 2, 3 on Commerce ou on Trade au lieu de 2. Le nombre des commissions on Privilèges and Elections n'a pas varié, il est resté de 6.

Si maintenant on considère le nombre des commissions existant dans chaque Etat en 1760 et en 1790, on peut voir que le Massachusetts en avait 0 (la commission des pétitions naît en 1760 et se rattache au mouvement 1760-1790) et puis 8, la Caroline du Sud 2 et 6, le Maryland 2 et 4, la Caroline du Nord 4 et 6, la Pensylvanie 1 et 3, la Georgie 2 et 3, les autres gardèrent le même nombre de commissions par exemple la Virginie 6 et 6. Ces changements indiscutables ne sont qu'un des aspects du bouleversement de la vie des colonies entre le milieu du XVIII^e siècle et ses dernières années, et il semble bien qu'ils ne soient pas sans rapport avec les autres événements.

Au début de la période considérée, les colonies sont toutes ou presque le théâtre d'une lutte sourde ou même ouverte, contre la Métropole et ses agents ; lutte que dirigent des comités officieux nés spontanément du désir des leaders de se concerter pour mieux mener le combat. Ces comités que l'on nommait assez souvent *juntos* (1) se contentaient d'ailleurs dans la plupart des cas de donner des directives d'obstruction, l'assemblée refusera de voter les crédits correspondant aux traitements des Officiers de la Couronne, Gouverneur, Juges, etc... ou les sommes demandées pour entretenir les forts, etc... L'Exécutif subsis-

(1) *Junto* ou *junta* = *junte*.

tait cependant et préparait toujours la plus grande partie du travail législatif.

La révolte entraîne la disparition de cette collaboration grinçante mais effective ; les généraux remplacent les gouverneurs qui s'embarquent pour retourner en Angleterre, la lutte devient sanglante et pendant ce temps les assemblées doivent gouverner et légiférer. Petit côté de grands événements, les commissions spécialisées dans l'examen des Pétitions de soldats blessés, afin d'obtenir une pension d'invalidité, de propriétaires lésés et de tous autres, deviennent plus nombreuses et dans certains Etats, les autres commissions déchargées par les hostilités les aident, ainsi fait la commission du Commerce en Virginie.

En 1776, l'indépendance est proclamée, ce n'est pas la paix, mais les hostilités s'apaisent, et des problèmes nouveaux se présentent. Les commissions chargées des Pétitions travaillent toujours mais des commissions nouvelles attirent l'attention, commissions des Finances, des Voies et Moyens, des Comptes, qui s'efforcent de rétablir l'équilibre désirable dans le système financier ruiné par la monnaie de papier. En même temps, ou peu après, les commissions de Législation commencent à fonctionner et à diriger l'œuvre constructrice des assemblées.

Les représentants des populations coloniales semblent avoir compris les avantages du système des commissions pour expédier le travail considérable que la lutte entraînait pour le législateur ; mais l'efficacité des efforts n'était pas le seul but recherché, il y avait aussi chez les leaders des anciennes juntes, un désir très apparent, et bienfaisant, de s'assurer le contrôle de l'œuvre législative grâce à ces petits comités plus faciles à diriger et que l'on pouvait soumettre presque hiérarchiquement au committee on Legislation pour arriver à un véritable gouvernement de cabinet. On peut déceler cette tendance dans toutes les colonies pendant les hostilités, mais après la victoire, la centralisation n'était plus aussi indispensable et sauf en Caroline du Nord, les leaders rendirent un peu les rênes. Il n'y avait pendant cet essai, aucun risque d'interférence

entre le Législatif et l'Exécutif nouveau puisqu'il n'y avait qu'un parti et que les gouvernants étaient tous élus.

En dépit de ce mouvement en faveur des standing committees, on ferait une erreur en croyant que la question était tranchée, d'abord un certain nombre d'Etats ne connaissaient que les select (special) committees, Rhode Island, Connecticut et New Hampshire, de plus, dans les Etats où les standing committees florissaient ils avaient surtout des missions administratives, bills privés, contrôle, etc... presque jamais d'attributions législatives, rédaction, proposition d'un bill sauf en Virginie et peut-être au Maryland. Le système législatif reposait sur les select (special) committees, même lorsqu'il existait un committee on Legislation, avec une tendance à revenir à la prépondérance de l'Exécutif, les leaders agissant par lui au lieu d'employer les commissions.

Les modifications de l'organisation interne des assemblées ne sont pas cependant sans apporter des indications utiles pour déterminer les causes de la naissance du système tel que nous le connaissons aujourd'hui ; l'augmentation du travail à fournir et les changements dans les positions respectives de l'Exécutif et du Législatif peuvent d'ores et déjà être considérés comme des facteurs déterminants.

§ 2. — *La période américaine.*

I. Les débuts (1) de l'existence du 1^{er} Congrès montrent une très nette réaction contre les progrès que les assemblées des anciennes colonies devenues des Etats, avaient effectués dans leur organisation interne. Les raisons de ce retour en arrière, de ce recul de près d'un siècle, n'apparaissent d'ailleurs pas très clairement.

Dans les jours qui suivirent l'ouverture de la session, c'est-à-dire dans le courant du mois d'avril 1789 jusqu'à

(1) Nous laissons de côté les « committees » du Congrès Continental et du Congrès de la Confédération qui se rapprochaient plutôt des comités que la France connut sous la Convention.

la date primitivement fixée du 4 mars, il n'y avait que 13 représentants présents sur 59 et qu'il fallut attendre le 6 avril pour trouver un quorum et le 7 pour siéger, donc dans ces premiers jours du 1^{er} Congrès, il n'est pas question de standing committees que ce soit à la Chambre des Représentants ou au Sénat, et il n'y en aura pas de nommés avant juillet.

Il est vrai que les deux assemblées étaient peu nombreuses, la Chambre n'avait que 59 membres, le Sénat était encore plus restreint comme de juste et n'avait que 26 membres. 26 personnes peuvent très bien délibérer d'une façon efficace, 59 aussi, compte tenu des absences inévitables qui viennent diminuer l'assemblée. Cependant les législatures coloniales où les commissions permanentes florissaient n'étaient guère plus amples que la Chambre des Représentants elles comptaient de 50 à 100 membres et la moyenne était plus proche de 50 que de 100. C'est plutôt dans la quantité de travail qu'elles avaient et surtout qu'elles avaient eu à fournir pendant les hostilités et la période qui les a suivies, que la raison de la différence doit être recherchée.

Le 1^{er} Congrès, au début de son existence, n'avait pas grand chose à faire et d'autre part ne pouvait ni ne voulait faire beaucoup de choses, son organisation était son principal travail et la manière anglo-saxonne ne la facilitait pas ; le règlement en effet a été construit peu à peu, par des décisions d'espèce que le Speaker rendait et que l'assemblée approuvait. Le Speaker Muhlenberg, parfois fort embarrassé, il ne s'en cachait pas, mettait un certain temps à se prononcer, ce qui ralentissait les débats, à la grande exaspération de certains membres, comme Fisher Ames et à la non moins grande satisfaction d'autres qui ne tenaient pas à voir le gouvernement et le législateur centraux prendre trop d'importance : il subsistait ce sentiment de la Révolution, nous avons combattu pour nous séparer de notre maître, le Roi, ne nous en donnons pas un autre. Les quelques mesures que la Chambre des Représentants examinait pouvaient donc se débattre en committee of the

whole, quitte à confier le travail de détail à un special committee après avoir fixé les principes, mais ce recours aux special committees était exceptionnel (1) et Ames s'en plaint dans ses mémoires : « We consider it [a bill] in committee of the whole, and we indulge a very minute criticism upon its style. We correct spelling, or erase may and insert shall, and quiddle in a manner which provokes me. A select committee would soon correct little imperproprieties. Our great committee is too unwieldly for this operation. A great, clumsy machine is applied to the slightest and most delicate operations. We could not be so long doing so little, by any other expedient » (2).

La force de ces raisons pratiques ne leur permettait cependant pas de triompher de certaines théories. Montesquieu a exercé une influence indiscutable sur la Constitution américaine, ses auteurs le reconnaissent eux-mêmes, mais l'influence de Rousseau qui n'est presque jamais citée à l'époque, se retrouve aussi et très nettement dans ce cas particulier. La Chambre des Représentants et le Sénat ne veulent pas confier le travail de préparation des textes à des commissions permanentes parce qu'ils ne pensent pas en avoir le droit ; délégués, représentants du peuple et des Etats, ils ne peuvent devenir à leur tour, déléguants, représentés et transmettre une partie si faible soit-elle de leurs attributions. On pousse cette idée au point que les select committees sont rarement employés et que l'assemblée entière perd son temps à enlever « peut » et à ajouter « doit » comme Ames le rapporte. Néanmoins, il y avait encore place pour l'adaptation aux circonstances, autrefois comme aujourd'hui ; on aura l'occasion de le voir pour la séparation des pouvoirs et c'est assez apparent aussi pour le principe qui empêcherait la délégation.

Le Congrès l'appliquait avec tant de rigueur parce qu'il était inutile de le tourner pour avoir une action de parti satisfaisante : il n'y avait qu'un parti au 1^{er} Con-

(1) Ames, *Works* 1. 64 cité par Harlow, *op. cit.*, p. 128.

(2) Ames *Works* 1, 61 cité par Harlow, *op. cit.*, p. 129.

grès (1), où mieux il n'y avait pas de parti du tout, car les vainqueurs n'avaient pas encore eu le temps de diverger sur la politique à suivre. Dès que le travail augmentera et ce sera à brève échéance, dès que des partis naîtront, ce sera plus tard mais de quelques semaines à peine, on cherchera des leaders et on nommera des commissions permanentes, mais leaders et commissions permanentes semblaient s'opposer, alors qu'aujourd'hui ils se complètent.

Les questions financières occupaient à elles seules la plupart des séances, et l'inflation, les dettes, les dépenses les rendaient particulièrement épineuses ; la Chambre des Représentants se lassa de ces interminables discussions en *committee of the whole* que peu de ses membres étaient capables d'alimenter ou même de suivre. Le Sénat souffrait moins de cet état de choses parce qu'il était moins nombreux et aussi parce que les bills financiers lui parvenaient déjà mis en forme. En second lieu, des partis se dessinaient et les séances majestueuses du début où chacun jouait un rôle pour impressionner favorablement ses nouveaux collègues, faisaient place à ces réunions orageuses que les législatures des Etats connaissaient bien. Cette transformation ne demanda que deux mois ; puis il n'y eut plus de retenue et un an après, on se serait cru dans la plus désordonnée des assemblées municipales ; ici encore, le Sénat se sépare de la Chambre ; il paraît avoir conservé sa dignité.

II. L'apparition des partis rendait nécessaire une organisation spéciale ; la question se posait comme elle s'était posée dans les colonies, elle reçut la même solution, la Chambre nomma deux commissions permanentes, une chargée des Voies et Moyens, l'autre des Elections. Deux seulement, mais la compétence de l'une embrassait les trois quarts de l'activité de la Chambre. Dans le courant

(1) « Indeed, after its organisation very little more is heard of the « party of opposition... There was well nigh universal acquiescence in « the new order of things ». W. Wilson, *Congressional Government*. Introduction, p. 2.

du mois de juin 1789, des propositions furent déposées qui tendaient à la nomination d'une commission des Finances analogue à celles que l'on a déjà rencontrées dans les colonies, elles aboutirent à la désignation le 24 juillet, d'une commission des Voies et Moyens composée d'un membre par Etat représenté, soit dix sur les onze qui avaient à l'époque ratifié la Constitution. La nature exacte de cette commission est difficile à déterminer ; Harlow la considère comme permanente : « Then, about two months before the end of the first session, a standing committee of Ways and Means was appointed... (1) ». Hinds au contraire écrit que « Previous to 1800 the committee was spoken of as a standing committee ; but as a standing committee, as the term is understood now, the Ways and Means dates from January 7, 1802 » (2).

L'application de cette phrase à la période considérée, juillet 1789, ferait décider que la commission n'était pas permanente, mais l'opinion contraire, celle de Harlow, a pour elle la terminologie qui était bien fixée et qui distinguait les select ou special committees et les standing committees, alors qu'il est difficile de voir sur quoi Hinds fonde son affirmation. Tout critérium manque, il n'y a pas création nouvelle au début du Congrès suivant, non plus que disparition de la commission après dépôt de son rapport et cela pour la raison que la Chambre décida sa disparition le 17 septembre suivant.

Au contraire, à la commission des Elections, chargée de vérifier les pouvoirs des membres et d'examiner les élections contestées, il est possible d'appliquer le critérium habituel. Cette commission naquit au cours de la première session du 1^{er} Congrès (3) ; elle précédait la commission des Voies et Moyens, et depuis elle a toujours figuré comme permanente dans le règlement de l'assem-

(1) Harlow, *op. cit.*, p. 129.

(2) Asher C. Hinds, *Precedents of the House of Representatives IV* par 4020 rapporté par Luce, *op. cit.*, p. 100.

(3) Harlow, *op. cit.*, p. 214. Annals, 1 Cong. 1, 122 rapp. par Harlow, *op. cit.*, p. 129.

blée ; au début de chaque session ses membres étaient nommés mais son principe n'était pas discuté. Une autre commission permanente viendra se joindre à elle au 3^e Congrès (1793-1795) la commission des Clâims (réclamations). Maintenant, il convient de revenir à la commission des Voies et Moyens qui nous donnera aussi bien par sa création que par son abandon et sa réapparition, de précieuses indications sur le mouvement de notre institution à la fin du XVIII^e siècle.

L'importance du travail financier de la Chambre des Représentants l'avait conduite, on l'a vu, à nommer le 24 juillet 1789 une commission des Voies et Moyens. C'est au cours de la discussion du bill sur l'organisation du département de la Trésorerie que la question se posa pour la première fois (1). Il s'agissait de savoir qui soumettrait des projets de recettes, ou bien un membre du gouvernement ce que la Chambre ne voulait pas alors (juin 1789) ou bien un standing committee, la solution committee of the whole, n'était plus admissible de l'avis de tous. La question dormit un mois et revint sur l'initiative du représentant Fitzsimons qui emporta le vote de l'assemblée. Le département de la Trésorerie n'était pas encore organisé, il ne le sera qu'un mois plus tard environ et en septembre Washington désignera pour le poste de secrétaire, Alexander Hamilton de New York qui entrera en fonctions le 11 (2). Ce retard provenait de la longueur des débats sur les attributions qu'il convenait de lui donner ; la nature même de sa fonction créait les difficultés. Il était placé au point de friction entre l'Exécutif et le Congrès ; la Constitution 1-7-1- disposait : « All bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives ; but the Senate may propose or concur with amendments as in other Bills. » et la Chambre était très jalouse de son pouvoir, d'autre part le secrétaire de la Trésorerie devait

(1) Harlow, *op. cit.*, p. 129.

(2) *Senate Manual*, p. 698. James Bryce, *La République américaine*, T. 1, p. 142.

suivre les ordres du Président. Pour les autres secrétaires, secrétaire d'Etat, secrétaire de la Guerre, le problème ne se posait pas sur un terrain aussi difficile. Pour les finances, si l'on confiait au secrétaire des pouvoirs trop étendus, il devenait maître du choix des textes à déposer devant la Chambre qui aurait ainsi abdiqué entre ses mains. Au cours des débats, certains députés laissent apparaître leurs craintes : ils jugent que l'on ne doit pas permettre au secrétaire d'aller au-delà d'une présentation d'évaluations, s'il peut rédiger les plans financiers, il y a abandon par la Chambre de ses prérogatives constitutionnelles. Au contraire, les futurs Fédéralistes insistaient sur les avantages d'un secrétaire toujours prêt à déposer sur le bureau de la Chambre des plans soigneusement mûris (1). Le résultat de la discussion fut un statute qui déterminait de la façon suivante les devoirs du secrétaire de la Trésorerie : « to digest and prepare plans for the improvement and the management of the revenue, and for the support of the public credit ; to prepare and report estimates of the public revenue, and, the public expenditures ; ... to make report, and give information to either branch of the legislature, in person or in writing... respecting all matters referred to him by the Senate or House of Representatives, or which shall appertain to his office ; and generally to perform all such services relative to the finances, as he shall be directed to perform » (2). Sa fonction ainsi conçue, le secrétaire de la Trésorerie devait devenir un agent du Congrès car s'il restait un agent de l'Exécutif, le Congrès abdiquait ses pouvoirs ; en fait une troisième éventualité se réalisa, Hamilton se rendit indépendant du Président et dirigeait le Congrès au point qu'en 1790, un Représentant put affirmer que : « according to the ideas of some gentlemen, the House had no right to add to the appropriations proposed by the Secretary » (3).

(1) Annals 1 Cong. 1, 617, 619 rapp. par Harlow, *op. cit.*, p. 131.

(2) Statutes at Large 1, 65-67 rapp. par Harlow, *op. cit.*, p. 132.

(3) Annals, 1 Cong. 2, 1499 rapp. par Harlow, *op. cit.*, p. 141.

Une telle organisation du secrétariat de la Trésorerie supprimait la raison d'être de la commission des Voies et Moyens, aussi disparut-elle le 17 septembre, le travail qu'on lui avait confié lui étant retiré pour être donné à Hamilton, et il ne devait plus en être question avant la fin de 1795. Les Fédéralistes menés par Hamilton réalisèrent leur désir d'un exécutif puissant (1) et le régime qu'ils instaurèrent imitait de très près l'organisation gouvernementale anglaise. Le secrétaire de la Trésorerie avait la haute main sur les finances, et le Congrès entérinait les projets qu'il lui présentait ; puis son activité s'étendit aux questions voisines, par exemple commerce et manufactures, de plus les secrétaires d'Etat et de la Guerre reçurent des missions analogues à la sienne, ils préparaient aussi des bills que le Congrès envoyait parfois à des select committees mais qu'il adoptait le plus souvent sans changement. Le Cabinet du Président était devenu un ministère, il devait en subir le sort commun ; bien entendu il ne se retira pas sur une mise en minorité, ce qui était inconcevable avec la Constitution adoptée et c'est ce qui le distinguait du gouvernement anglais ; mais les divergences entre membres du Cabinet, surtout entre Jefferson et Hamilton, les divergences aussi entre le Congrès républicain et Hamilton, amenèrent Jefferson en 1794, Hamilton le 2 février 1795, à se démettre de leurs fonctions. C'est le successeur de Hamilton, Oliver Wolcott secrétaire pendant 6 ans (1795-1 janvier 1801) qui vit se produire ce qui avait été esquissé sous Hamilton, le changement radical de 1795 dans les rapports du secrétaire de la Trésorerie et de la Chambre des Représentants, et d'une façon plus générale, la modification des rôles respectifs des secrétaires et du Congrès dans la confection des lois.

En effet dans le courant de l'année 1795, les Représentants se rallièrent à l'idée d'une commission des Voies et Moyens qui leur permettrait de contrôler l'Exécutif plus

(1) Bryce, *op. cit.*, T. I, p. 143 et T. III, p. 5. J. T. Adams, *op. cit.*, p. 142.

efficacement. On avait bien essayé d'appliquer les bons principes républicains et le committee of the whole s'occupait des finances, mais le désordre qui en résultait fit abandonner ce système pour celui du standing committee. Une motion en faveur de ce dernier, déposée par Gallatin aboutit le 21 décembre 1795. Le secrétaire de la Trésorerie n'a plus la confiance de l'assemblée, celle-ci doit donc accomplir à nouveau la tâche dont elle s'était déchargée sur lui et tout naturellement on songe à une commission qui expédierait les affaires beaucoup mieux que la Chambre. On revient aux arguments de juillet 1789. De même nous retrouvons la question de la permanence de la commission, mais ici l'autorité de Asher C. Hinds ne peut être contestée et l'on doit admettre avec lui que la commission n'était pas permanente, c'est-à-dire qu'un vote devait intervenir au début de chaque nouveau Congrès et décider qu'elle existerait. Mais l'ampleur de ses attributions l'empêchait d'en voir la fin et par conséquent elle n'avait jamais cessé de se réunir avant la fin du Congrès dont elle suivait le sort, la différence était alors minime entre la commission des Voies et Moyens et une commission qui aurait été permanente, elle était purement théorique.

Le 4^e Congrès (1795-1797) voit apparaître d'autres commissions nouvelles, une commission de Révision et du Travail inachevé, chargée d'un travail de routine législative, et une commission du Commerce et des Manufactures. Cette dernière, née le 14 décembre avait des attributions importantes et sa naissance coïncide avec la généralisation de la rupture entre le Congrès et l'administration dont une deuxième conséquence sera la nomination de la commission des Voies et Moyens une semaine après. On remarquera que cette première manifestation d'hostilité ouverte contre la politique de Hamilton se produisait à propos d'activités qu'il avait encouragées de tout son pouvoir (1). Le 4^e Congrès fut aussi le premier à refuser aux secrétaires le droit de siéger

(1) J. T. Adams, *op. cit.*, p. 113.

dans les assemblées et depuis cette pratique est toujours suivie par le Sénat et la Chambre bien qu'une réforme ait été parfois proposée (1). Le lien étroit entre l'hostilité envers les membres du Cabinet présidentiel, et la naissance des commissions apparaît très net ; rupture politique avec les chefs des départements ; deux commissions (importantes) sont nommées, elles fournissent les renseignements nécessaires et le Congrès ne recourt plus aux ministres pour s'informer.

III. En 1797 ou même dès la fin de 1796, le nouveau système fonctionnait déjà parfaitement, ce qui motive les critiques de Fisher Ames dans une lettre qu'il écrivait à Hamilton le 26 janvier 1797. Il constate que les têtes des départements (*heads of departments*) ne sont que les employés en chef. Il déplore qu'au lieu d'être le ministère, les organes du pouvoir exécutif, ils soient empêchés depuis peu, même de communiquer avec les Chambres au moyen de rapports. « Dans d'autres pays, ils peuvent parler aussi bien qu'agir. Nous ne leur permettons ni l'un ni l'autre ». « Nous leur défendons même de s'exprimer par signes ». « Deux maux qui vous sont évidents résultent de tout ceci. L'efficacité du gouvernement est réduite à son minimum... la disposition d'un corps populaire à usurper s'avance déjà vers son maximum... les commissions sont déjà les ministres (2)... et pendant que la Chambre satisfait sa jalousie de voir empiéter sur ses fonctions qui sont proprement délibératives, elle ne s'aperçoit pas que celles-ci sont diminuées et anéanties par le monopole aussi bien que par la perversité d'information de ces commissions » (3). Pour apprécier les faits à leur juste valeur, il y a lieu de tenir compte de l'esprit de critique d'Ames et du destinataire de la lettre, Hamilton ; par amitié pour lui, Ames

(1) Bryce, *op. cit.*, T. I, p. 135 et n. 1.

(2) Ames parle à la fois des *standing* et des *select committees*.

(3) *Works of Alexander Hamilton*. VI, 201-02 rapporté dans A. Johnson, *Readings in American Constitutional history 1776-1876*, p. 207.

devait pousser au noir son tableau, mais l'ensemble peut être tenu pour vrai et l'on peut dire que le système actuel des commissions est né à cette époque. Les mêmes causes reproduisaient les mêmes effets, on avait vu la séparation entre les législatures coloniales et le gouverneur, on voyait la séparation entre le Congrès et le Cabinet et dans ces conjonctures les commissions apparaissent comme une nécessité.

Le 5^e Congrès ramena la majorité aux fédéralistes, mais ils laissèrent subsister l'édifice républicain avec ses commissions permanentes et ses membres du Cabinet simples chefs des départements administratifs. Au Congrès suivant, par contre, ils revinrent au système hamiltonien. Le secrétaire de la Trésorerie est chargé de faire un rapport sur l'état des finances et de présenter en même temps ses projets pour améliorer les rentrées (1). Une nouvelle période de sommeil commence pour la commission des Voies et Moyens ; elle ne sera pas longue, du 9 mai 1800 au 4 mars 1801. En effet, les républicains triomphèrent aux élections de 1800, Jefferson fut élu le 17 février 1801 et l'opposition prenant le pouvoir, décida de mettre en pratique ses théories.

Pour le 7^e Congrès, le règlement prévoyait que « 5 commissions permanentes doivent être désignées au commencement de chaque session, Elections, Claims, Commerce et Manufactures, Voies et Moyens, Révision et Travail inachevé » (2). Sauf cette dernière qui n'a que trois membres, toutes en ont sept, chiffre qui montre qu'il n'est plus attaché d'importance à la représentation de chaque Etat pour laquelle il aurait fallu 16 membres. Les attributions de la commission des Voies et Moyens restent analogues à ce qu'elles avaient toujours été : « prendre en considération tous les rapports du département de la Trésorerie et toute proposition relative aux recettes que la Chambre peut lui renvoyer ; se renseigner sur l'état de la Dette

(1) *Annals* 6 Cong. 1, 79 rapp. par Harlow, *op. cit.*, p. 163.

(2) *Annals* 7 Cong. 1, 409-15 rapp. par A. Johnson, *op. cit.*, p. 208.

publique, des recettes et des dépenses et donner son opinion sur elles de temps à autre... ; vérifier si l'argent a été dépensé en conformité avec ces lois [d'appropriations] et aussi rapporter de temps à autre » les mesures propres à améliorer la gestion des départements (1). Il y avait donc deux commissions législatives, Voies et Moyens et Commerce et Manufactures et trois commissions chargées de différentes besognes sans aucun rapport avec la confection des bills publics. (La commission de Révision et du Travail inachevé avait seulement à attirer l'attention de la Chambre sur ce qu'il convenait de réviser ou d'achever).

Au contraire de ce qu'on aurait pu croire, les deux présidences de Jefferson (1801-1809) ne furent pas une période de développement rapide des commissions permanentes, il n'y en eut que 4 nouvelles à voir le jour, Comptes le 7 novembre 1803, 3 membres ; Terrains publics, le 17 décembre 1805, 7 membres ; District of Columbia, le 27 janvier 1808, 7 membres, Postes et Routes postales, le 9 novembre 1808, 17 membres. La commission des Comptes s'occupe de la dotation de la Chambre des Représentants et vérifie son emploi correct. La commission des Terrains publics est la conséquence de l'acquisition de la Louisiane en 1803. La commission du District of Columbia fut créée afin de « simplifier le travail relatif au district » et de garantir à celui-ci une attention convenable pour ses besoins.

Evidemment, le nombre des commissions permanentes passe de 5 à 9 et celui des commissions proprement législatives de 2 à 4, Voies et Moyens, Commerce et Manufactures, Terrains publics, Postes et Routes postales, mais la commission des Affaires étrangères nommée pour la première fois le 29 octobre 1807 et nommée à nouveau à chaque Congrès reste select, mais il n'y a pas à la Chambre d'organisme chargé d'assurer la continuité de vues pour les questions judiciaires, agricoles, indiennes, militaires et navales, c'est encore l'Exécutif qui s'en charge. Une fois

(1) A. Johnson, *op. cit.*, p. 208.

de plus, ni la première ni hélas la dernière, l'opposition prenant le pouvoir s'aperçut que la théorie n'est pas toujours applicable et que si la critique est aisée, il est parfois difficile d'agir mieux ou même autrement. Les républicains reprochaient aux fédéralistes la prépondérance qu'ils donnaient à l'Exécutif ; ils prennent le pouvoir et après une session marquée par les dissensions entre leurs diverses factions, leur chef Jefferson se voit obligé pour arriver à gouverner de prendre la direction de son parti à la Chambre et au Sénat. Il ne cessera plus de veiller qu'il y ait des leaders capables pour conduire les républicains de la Chambre, après Gallatin, William B. Giles, puis Randolph et Nicholas, d'autre part, il rédigeait lui-même certains bills (1) et son secrétaire de la Trésorerie Gallatin recevait la même mission que Hamilton c'est-à-dire se substituer à la commission des Voies et Moyens (2) et en outre il assistait aux séances de la plupart des commissions. On se retrouvait dans la même situation qu'en 1795 avec des républicains au lieu de fédéralistes. Jefferson avait compris rapidement que « The constitutional separation of executive and legislature would not work in every day practise and the very logic of facts drove [him and his followers] into the paths blazed by their aristocratic opponents » (3). Les efforts de Jefferson portèrent leurs fruits à la longue, les dissensions disparurent du camp des républicains, le caucus devint une institution fondamentale et les leaders furent prêts à prendre les rênes. La prédiction de John Marshall (4) se réalisait, si bien, même, que les

(1) Jefferson *Works* VIII, 333-336, 403-412, rapp. par Harlow, *op. cit.*, p. 180.

(2) 21 février 1803. *Annals* 7 Cong. 2, 567-568 rapp. par Harlow, *op. cit.*, p. 181.

(3) Harlow, *op. cit.*, p. 174.

(4) Marshall, après avoir été du 13 mai 1800 au 5 mars 1801 Secrétaire d'Etat de John Adams, devint en 1801, Chief Justice à la Cour Supreme. Il devait le demeurer jusqu'en 1835. Cette longue carrière est une des causes de sa célébrité, mais non la principale, car il exerça une grande influence sur la jurisprudence de la Cour. Il avait écrit aux environs de 1800 : « Mr Jefferson appears to me to be a man who will

troupes débordèrent leur chef et que Jefferson lassé n'attendit pas l'expiration de ses pouvoirs, et abandonna la Présidence dans le courant de l'hiver en 1809.

IV. Son successeur Madison se trouva dès le début dans une situation difficile ; Jefferson avait constitué le parti républicain et il le dirigeait comme un créateur sa créature. Le parti à son tour fit Madison, Président et « quel besoin y avait-il pour lui de s'incliner devant l'idole qu'il créait » (1) ? Le Président n'était plus le chef de son parti, mais seulement un des leaders, si tant est qu'il dirigeât quoique ce fût. Il ne pouvait davantage compter sur l'influence de son secrétaire de la Trésorerie Gallatin, en butte à l'hostilité du Congrès ou sur celle de son secrétaire d'Etat Robert Smith dont la principale qualité était les liens familiaux qui l'unissaient au Général Smith et à Wilson Cary Nicholas, leaders du groupe républicain hostile au Président. Le 11^e Congrès ne voulait pas suivre les directives de l'Exécutif et comme ses leaders n'étaient pas spécialement capables, il se contenta de s'opposer aux mesures proposées par le Président et ne présenta rien pour les remplacer. Son successeur, le 12^e Congrès, vit apparaître de nouveaux leaders, Clay, le Speaker, Calhoun et Lowndes, hommes de valeur qui prirent rapidement la direction de la Chambre ; d'autre part, il fut le Congrès de la guerre de 1812 contre l'Angleterre. Le 13^e Congrès présentait des caractéristiques semblables mais plus affirmées. Les éléments voulus pour un nouveau développement des commissions permanentes étaient donc réunis, tels qu'on les a trouvés à l'époque coloniale : séparation entre l'Exécutif et le Législatif, leaders soucieux de tenir

embody himself with the House of Representatives. By weakening the office of President, he will increase his personal power. He will diminish his responsibility, sap the fundamental principles of the government and become the leader of that party which is about to constitute the majority of the legislature ». About, donc avant les élections de novembre 1800. *Hamilton Works* VI, 501-503, Harlow, *op. cit.*, p. 166.

(1) Harlow, *op. cit.*, p. 194.

leurs troupes en main (Clay et ses fidèles dominèrent à partir de 1814) (1) et enfin augmentation sensible du travail consécutive à la guerre. Le résultat ne devait pas tarder à se manifester. La commission de la Justice, 7 membres, naît le 3 juin 1813, celle des Pensions et Revolutionary Claims, 7 membres, le 22 décembre 1813, celle des Dépenses publiques, 7 membres, le 26 février 1814, celle des Claims relatives aux terrains privés, 5 membres, le 29 avril 1816 ; puis la commission des Dépenses publiques se ramifie, naissent ainsi les commissions des Dépenses dans les Départements d'Etat, de la Trésorerie, de la Guerre, de la Marine, des Postes et des Dépenses pour les Bâtiments publics, toutes de 3 membres et toutes le 30 mars 1816.

En cette même année 1816, à la deuxième session du 14^e Congrès, le Sénat se décida à suivre l'exemple de la Chambre ; il n'avait que 3 commissions permanentes, il en créa 11 d'un seul coup. La liste devint la suivante : Finances, Appropriations, Commerce et Manufactures, Justice, Affaires militaires, Terrains publics, Postes et Routes postales, Education et Travail, Pêcheries, Mines et exploitations minières, Claims, Pensions, Relations avec le Canada et District of Columbia.

V. Notre institution continue à se développer pendant la présidence de Monroë (1817-1825). La Chambre augmente toujours le nombre de ses commissions. Le 8 décembre 1819 apparaît la commission des Manufactures, le 3 mai 1820, la commission de l'Agriculture, le 17 décembre 1821, la commission des Affaires indiennes. Le 13 mars 1822 voit naître 3 commissions, Affaires militaires, Affaires navales et Affaires étrangères. Pour toutes, on adoptait la même composition : 7 membres.

La Chambre du 17^e Congrès possédait ainsi 25 commissions. 5 étaient nées d'une proposition de la commission du Règlement (2) et 19 d'une motion d'un représen-

(1) Harlow, *op. cit.*, p. 203.

(2) Cette commission d'abord select, deviendra permanente de 1849 à 1853, cessera de l'être et le redeviendra définitivement en 1880.

tant. La commission des Affaires étrangères qui demeura un select committee pendant de longues années, devint permanente en 1822, mais aucun vote spécial n'intervint pour le décider. Son inscription sur la liste des commissions permanentes ne faisait que consacrer un état ancien. Les noms des auteurs des motions montrent que la faveur pour le système des commissions permanentes continuait de régner principalement dans les Etats du Sud par opposition à la Nouvelle Angleterre, comme avant la Guerre d'Indépendance.

La première commission dotée d'attributions législatives, la commission du Commerce, des Manufactures et de l'Agriculture a été créée sur motion de Hugh Williamson de la Caroline du Nord. Par la suite 8 autres naquirent d'une motion d'un Virginien : Justice, John G. Jackson ; Dépenses publiques, John W. Eppes ; Dépenses dans les départements d'Etat, de la Trésorerie, de la Guerre, de la Marine, des Postes, et Dépenses pour les Bâtiments publics, George Tucker ; 3 d'une motion d'un représentant du Maryland ; District of Columbia, Philip B. Key ; Pensions et Revolutionary Claims, Stephenson Archer ; Manufactures, Peter Little ; 4 d'une motion pennsylvanienne : Voies et Moyens, Albert Gallatin (1) ; Comptes, Michael Leib ; Terrains publics, William Findley ; Affaires indiennes, Samuel Moore ; 3 de motions de représentants de la Caroline du Nord, Lewis Williams, du Tennessee, John Rea et de la Louisiane Thomas B. Robertson.

On retrouvera cette défaveur de la Nouvelle Angleterre pour les commissions permanentes à tous les stades de leur histoire. Il faut attendre jusqu'en 1844 pour voir un représentant du Connecticut, Samuel Simons, proposer une commission de la Gravure (des Cartes) et en 1893 pour qu'un représentant du Rhode Island propose une commission de la Réforme dans le Service civil (Administration).

(1) L'ordre chronologique n'est pas rigoureusement suivi.

En dépit de ce qu'on pourrait penser en voyant la multiplicité de ces commissions nouvelles, la Chambre ne se décidait qu'avec prudence. Exception faite des commissions chargées d'un travail routinier, Elections, Claims, Révision et Travail inachevé, Comptes et de quelques autres, qui avaient à leur actif une longue vie dans les législatures coloniales, elle créait rarement ex nihilo une commission permanente.

Tantôt, elle rendait permanente une commission qui avait longtemps existé en qualité de select committee, comme ce fut le cas des commissions des Affaires étrangères, après 13 ans d'essai, des Affaires indiennes, des Affaires militaires et des Affaires navales.

Tantôt elle divisait une commission primitive surchargée de travail. Ainsi procéda-t-elle pour la commission du Commerce, des Manufactures et de l'Agriculture qui, au 16^e Congrès, donna naissance à 3 commissions et pour la commission des Claims d'où sortirent aux 13^e et 14^e Congrès, les commissions des Pensions militaires, des Revolutionary Claims et des Private Land Claims.

On ne voit guère que les commissions des Terrains publics et du District of Columbia qui aient été créées sans expérience préalable.

Le Sénat employait aussi des commissions choisies avant d'en avoir de permanentes et il profitait des expériences de la Chambre. Sa décision de 1816 ne présentait donc pas le caractère d'un saut dans l'inconnu.

VI. La multiplication des commissions permanentes ne constitue pas le seul trait remarquable de l'époque de Monroë. C'est aussi durant cette période que s'établirent entre les assemblées et leurs commissions respectives, les rapports qui existent aujourd'hui.

On a vu précédemment que pendant les premières années du Congrès, la Chambre discutait en committee of the whole les principes, parfois les détails, des mesures qu'elle votait et qu'en règle générale, elle n'envoyait pas un bill à un select committee sans en avoir déterminé les

grandes lignes (1). Les premières commissions permanentes ne bénéficièrent pas d'une confiance plus grande et la situation demeura la même jusqu'en 1811.

Un incident de procédure survenu en 1806 permet de connaître l'opinion dominante à cette époque. Un représentant avait proposé de renvoyer à la commission des Voies et Moyens une partie du Message présidentiel (2), ce que la Chambre avait accepté. Quelque temps après, un des leaders républicains, Smilie, fit observer à la Chambre qu'il y avait là : « the first instance of a great national principle being referred to any standing or select committee of the House. It had always been usual to refer such principles for settlement, in the first instance to a Committee of the Whole on the State of the Union ... » (3).

La Chambre revint sur sa décision et vota le désaffectement de la commission des Voies et Moyens.

Le Message de Madison de 1811 fut l'objet d'un changement de méthode. La commission de la Chambre entière, sans débat général, le divisa en sections qu'elle envoya à diverses commissions. John Randolph protesta mais sans succès (4). Un second pas devait suivre presque aussitôt.

Primitivement, les commissions examinaient les questions et présentaient un rapport à la Chambre, mais elles ne pouvaient rédiger un bill conforme à leurs vues et le soumettre à l'assemblée. Pour agir ainsi, il leur fallait une autorisation spéciale à défaut de laquelle on leur enjoignait de retirer leur rapport et de le rédiger correctement (5).

(1) Il arrivait même d'ailleurs qu'un bill fût voté sans passer par une commission.

(2) Relative à l'attitude des belligérants (français et anglais) à l'égard des Etats-Unis.

(3) Annals, 9^e Cong., 1^{re} sess., pp. 376, 409, 410, 412, cité par Harlow, *op. cit.*, p. 221.

(4) Annals 12^e Cong., 1^{re} sess., pp. 334 et 338, cité par Harlow, *op. cit.*, p. 224.

(5) Annals 7^e Cong., 2^e sess., pp. 313 et 314, Harlow, p. 226.

A partir de 1815, les commissions permanentes reçurent une autorisation générale de présenter leurs rapports sous la forme de bills quand elles le désiraient. Ainsi en 1819, la commission des Voies et Moyens présenta un bill général d'appropriation avec les crédits inscrits, ce que la Chambre accepta. Elle prenait l'habitude qu'elle ne devait plus quitter d'entériner purement et simplement les propositions de ses commissions.

Le système actuel était né ; ce que certaines commissions ont gagné depuis lors, elles l'obtinrent par des modifications de la procédure de présentation des rapports, mais les principes ne changèrent plus.

VII. L'accroissement du travail législatif, l'augmentation du nombre des congressmen, éléments déjà rencontrés, auxquels devait bientôt s'ajouter la recherche de places avantageuses, tels sont les facteurs qui contribuèrent à une nouvelle multiplication des commissions.

Apparaissent successivement la commission des Pensions militaires, le 9 décembre 1825 (cette commission issue de la commission des Pensions et Revolutionary Claims, donnera naissance à celle des Pensions d'Invalidité le 10 janvier 1831 et deviendra le 11 février 1880, la commission des Pensions) ; la commission des Territoires, le 13 décembre 1825 ; la commission des Routes et Canaux, le 15 décembre 1831, devenue Chemins de Fer et Canaux, le 9 avril 1869, aujourd'hui disparue ; la commission de la Milice le 10 décembre 1835, aujourd'hui disparue aussi ; les commissions des Brevets, des Bâtiments et Terrains Publics (Public buildings and grounds, se distingue de Public lands) et du Mileage (prix par mille, cette commission s'occupe des indemnités de voyage pour les représentants) toutes trois le 15 septembre 1837.

Apparaissent encore la commission de la Gravure, chargée de la question de la confection des cartes dont le manque avait gêné les opérations contre le Mexique, le 16 mars 1844, aujourd'hui disparue et la commission du

Règlement le 27 décembre 1849, permanente jusqu'en 1853.

Ces commissions comprenaient lors de leur création : 4, 7 membres ; 3, 5 membres ; 2, 9 membres et 1, 3 membres. En 1850, la Chambre comprenait environ 230 membres, en 1823, elle en avait 213. Le nombre des commissions était passé de 25 au 17^e Congrès (1821-1823) à 35 au 31^e (1849-1851).

Toujours vers cette époque, au 32^e Congrès, 4 commissions prétendirent employer un secrétaire. C'était le premier exemple de secrétaire à l'année, auparavant, il n'y avait eu que des employés temporaires. Aussi, bien qu'il s'agît des commissions des Claims, des Voies et Moyens, des Postes et du Commerce, la Chambre ne vota les crédits nécessaires qu'après une discussion assez longue (1). Cette possibilité d'avoir des employés constituait une nouvelle raison d'augmenter le nombre des commissions et elle devait faire naître bien des commissions fantômes ; non qu'il n'y en eût déjà — Joshua R. Giddings raconte qu'il reçut la 7^e place de la commission des Pensions de la Révolution « qui n'ayant rien à faire, ne se réunit pas » (2) — mais au moins elles avaient eu quelque chose à faire lors de leur création ce qui la justifiait.

VIII. Le développement de notre institution continue, la commission des Dépenses dans le département de l'Intérieur est créée le 16 mars 1860.

Puis avec la guerre civile (3), les problèmes financiers deviennent primordiaux, le dollar cesse de correspondre à un poids d'or, il devient monnaie de papier ; mais aussi

(1) V. *infra* ch. III, S. I, Organisation.

(2) Mc Conachie *Congressional Committees*, p. 169, l'histoire racontée date de 1843.

(3) La guerre civile commença par l'attaque de Fort Sumter le 12 avril 1861, elle se termina en avril 1865 quand le général Robert Lee remit son épée au général Ulysses Grant. Elle avait causé la perte de plus de 600,000 hommes.

les Etats du Nord connaissent une grande prospérité grâce à la dévastation des Etats du Sud.

Les exportations de blé triplent. On trouve du pétrole en Pensylvanie en 1859 et bientôt les revenus de ces puits deviennent énormes. En cette même année, on trouve encore du pétrole dans le Nevada et le Colorado. Les chemins de fer se développent et on commence une ligne transcontinentale en 1864 (1).

La Chambre des Représentants crée de nouvelles commissions : Monnaie (Mint), Poids et Mesures, le 21 janvier 1864, Appropriations et Banques et Circulation monétaire, le 2 mars 1865, Mines et Exploitations minières, le 19 décembre 1865. Puis, autre conséquence de la guerre, la commission des Affaires des Hommes libérés devient permanente le 4 décembre 1866, elle vivra jusqu'au 15 décembre 1875. Enfin la Chambre inscrit dans son Règlement, la commission de l'Education et du Travail, le 21 mars 1867.

Un nouveau palier est atteint. Il se passa bien des choses pendant ces années, mais pour nous l'événement marquant sera dans le domaine financier.

La vieille commission des Voies et Moyens a perdu une partie de ses attributions au profit d'une nouvelle venue la commission des Appropriations. Les Recettes lui sont restées mais on lui a retiré les Appropriations. D'autre part, la commission des Banques et de la Circulation monétaire (Currency) a reçu aussi d'anciennes attributions de la commission des Voies et Moyens. Bref les questions financières sont divisées entre 3 commissions. Cette division ne paraît pas critiquable, on ne saurait en dire autant de celles qui vont suivre.

La Chambre commençait à avoir une organisation assez développée, les naissances de commissions se raréfient. Il faut attendre le 16 janvier 1874 et le 10 décembre 1875 pour voir apparaître les commissions des Dépenses

(1) J. T. Adams, *op. cit.*, pp. 274, 275 et 277.

dans le département de la Justice et de l'Endiguement du Mississippi.

IX. Nous arrivons maintenant à la période de révision du Règlement des environs de l'année 1880.

La commission du Règlement qui avait été permanente de 1849 à 1853, le rédevient le 2 mars 1880. Elle était et est toujours chargée de l'étude des propositions tendant à modifier le Règlement ou à créer des commissions. Elle rapporte aussi les motions d'ajournement. En 1883, elle reçut le pouvoir très important de rapporter des ordres spéciaux prévoyant les jours et les méthodes de considération d'un ou de plusieurs bill ou encore d'une catégorie de bills, ce qui permettait à la Chambre de faire progresser une législation particulière par un simple vote majoritaire au lieu d'être forcée d'employer à cette fin, la motion de suspension du Règlement qui exige un vote des deux tiers (1). Nous retrouverons bientôt cette commission.

C'est encore à cette époque que se manifestent plusieurs tendances remarquables : la commission des Appropriations perd de plus en plus de ses pouvoirs et ensuite et surtout l'influence de certaines commissions grandit grâce à l'attribution du droit de rapporter à tout moment et de présenter des ordres spéciaux.

La commission des Appropriations avait reçu en 1865 la charge de rapporter tous les bills d'Appropriations. Cependant, pour alléger sa besogne, elle confiait à la commission du Commerce, le soin de préparer le bill des Rivières et Ports mais gardait par devers elle le pouvoir d'en fixer le montant total et de le présenter à la Chambre. La commission du Commerce s'efforça de sortir de cette tutelle et en 1879 elle réussit à obtenir sa pleine indépendance dans le rapport du bill des Rivières et Ports. La voie s'ouvrait pour les autres commissions. Les commissions de l'Agriculture, des Affaires militaires, des Affaires navales, des Affaires indiennes et des Postes, reçurent mission

(1) *House Manual*, 74^e Cong., p. 323, par. 720.

de s'occuper des bills d'Appropriations de l'Agriculture, de l'Armée et de l'Académie militaire, de la Marine, Indien et des Postes. La commission des Appropriations n'avait plus dans sa compétence que 6 bills : Législatif, Exécutif et Judiciaire ; Sundry Civil ; Fortifications ; District of Columbia ; Pensions et Insuffisances.

Huit commissions s'occupaient des Appropriations en 1887 et une neuvième, Affaires étrangères, devait encore venir se joindre à elles.

Cette division aussi fâcheuse qu'elle soit pour les finances ne se présente à nous que comme une modification des attributions de certaines commissions.

Bien plus importante, toujours de notre point de vue, est l'extension du droit de rapporter à tout moment, c'est-à-dire sans attendre que le rapport vienne devant la Chambre à son rang chronologique, droit fort ancien puisqu'on le trouve concédé à la commission de l'Enrôlement des bills le 27 juillet 1789. En 1844, la commission de la Gravure, en 1848, la commission de l'Impression obtinrent le même privilège (1) la commission des Voies et Moyens le reçut pendant la guerre civile, puis en 1865 on décida que la commission des Appropriations le possédait aussi, par hérédité si l'on peut dire, et les choses en restèrent là jusqu'en 1880. A partir de cette date, le nombre des commissions privilégiées augmente sans cesse pour atteindre 16 en 1896.

Les ordres spéciaux réservés d'abord aux Voies et Moyens deviennent aussi possibles pour les commissions des Banques et de la Circulation monétaire et de la Monnaie, des Poids et des Mesures.

Ainsi vers 1880, il y avait des affaires régulièrement privilégiées, celles qui relevaient des commissions ayant la permission de rapporter à tout moment, et des affaires momentanément favorisées pour une raison quelconque, par un ordre spécial (2). La commission du Règlement com

(1) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 173 *passim*.

(2) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 192.

mençait une nouvelle existence, elle devait quelques années plus tard, grâce à ces ordres spéciaux devenir la commission directrice de la Chambre.

A cette époque, Woodrow Wilson écrivait son célèbre ouvrage intitulé *Congressional Government* qui fut publié pour la première fois en 1884 (1). Il constatait que les leaders de la Chambre sont les chairmen des principales commissions permanentes, mais il n'y a aucun lien entre eux, aucune unité d'action, et ils ne forment en aucune manière un ministère. En vertu de ce curieux système de division, la Chambre délibère et légifère par petites sections. Tous les bills sont envoyés aux commissions sauf si la Chambre décide de statuer ou encore bien entendu si la commission prend elle-même l'initiative du bill. Grâce à ce renvoi général, grâce à la possibilité de laisser dormir certains textes, les commissions jouent un rôle essentiel dans la préparation des lois. Elles contrôlent aussi dans une large mesure, la décision. Les débats remarquablement hâtifs, sont placés sous la direction du chairman de la commission intéressée qui accorde la parole à qui bon lui semble. Il s'agit d'une organisation qui dépasse la simple division du travail. La Chambre en réalité ne discute plus que les questions financières et pour le reste, le théâtre du débat ne se trouve plus à la Chambre mais dans les salles de commissions. « Congress in session is Congress on public exhibition, whilst Congress in its committee rooms is Congress at work » (2).

X. Cet abandon par la Chambre de certaines de ses attributions pour ne plus rester qu'une machine à voter, prête amplement à la critique. Il n'y a pas de débat qui informe le public ; nul ne sait qui est responsable du vote de telle ou telle mesure et le secret des commissions permet toutes les tractations ; enfin chaque commission devient

(1) Nous citons d'après une des nombreuses rééditions, celle de 1896, p. 60 et *seq. passim*, mais ce passage, étant donné son objet, n'avait sans doute pas été modifié.

(2) Cette phrase bien connue se trouve *op. cit.*, p. 79.

un législateur au petit pied, qui lutte contre les autres pour faire passer ses bills sans tenir compte de l'ordre que l'intérêt général pourrait indiquer. Si le pouvoir législatif domine les deux autres, il n'en est que plus fâcheux que le Congrès ait adopté des usages que la théorie réprouve.

Le développement de la commission du Règlement va venir répondre pour partie à ces critiques. A l'anarchie, elle substituera la monarchie et même dira-t-on bientôt, l'autocratie.

Nous avons déjà rencontré cette commission à plusieurs reprises. Nous savons qu'elle était redevenue permanente en 1885. A cette date, avec ses cinq membres, trois de la majorité, dont le Speaker et deux de la minorité, elle n'était qu'une commission privilégiée parmi les autres commissions privilégiées ; mais les auteurs de la révision du Règlement voyaient en elle la remplaçante de la commission des Appropriations qui perdait sa suprématie. Ils la considéraient comme un moyen de défense éventuel, contre l'anarchie (1).

Quelques années plus tard, la commission de Règlement était la plus favorisée de toutes. Bientôt après, en 1886, elle devint compétente pour rapporter les ordres spéciaux, qui auparavant étaient envoyés aux commissions chargées du bill qu'on voulait faire bénéficier d'un tour de faveur. En 1893, elle reçut la permission permanente de siéger pendant les séances de la Chambre et de demander considération immédiate des rapports qu'elle présentait. Enfin, on lui reconnut le droit d'initiative en matière d'ordres spéciaux.

Il y avait à nouveau une autorité chargée de diriger les travaux de la Chambre. Peut-être le lecteur pensera-t-il ici au Speaker, mais n'était-ce pas principalement à sa qualité de chairman de la commission de Règlement que le Speaker devait son influence ?

Pendant que naissait et se développait ce jeune pouvoir, les Etats-Unis continuaient leur marche ascendante.

(1) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 194.

La masse des bills augmentait et on créait de nouvelles commissions : Marine marchande et Pêcheries, le 21 décembre 1887, Dépenses dans le Département de l'Agriculture, le 20 décembre 1889, puis le 18 août 1893, Réforme dans le Service civil, Elections du Président, du Vice-Président et des Représentants, Ventilation et Acoustique, Commerce des liqueurs alcooliques, Irrigations des terrains arides, Immigration et Naturalisation. Enfin, le 17 décembre 1895, la commission des Elections est divisée en 3 commissions des Elections.

Nous avons abandonné le Sénat au cours de cette étude, mais le petit nombre de ses membres ôtait beaucoup de relief à la question des commissions. Il suivait néanmoins le mouvement. Au 54^e Congrès (1895-1897) il avait 59 commissions contre 57 à la Chambre. On voit que les deux assemblées toléraient le même abus.

Cet abus était la création ou le maintien de commissions inutiles.

XI. Mc Conarchie rapporte (1) qu'en 1882, M. Robeson remarqua que 13 commissions préparaient 90 % du travail de la Chambre. Un peu plus tard M. Singleton déclara que plusieurs commissions se réunissaient 1 ou 2 fois pendant la session et s'ajournaient sans avoir rien fait, ce que M. Springer confirma en révélant que la commission de la Milice n'avait rapporté qu'une fois en 10 ans. Les commissions des Dépenses dans les Départements n'étaient pas plus occupées, une n'avait jamais rapporté pendant ses trois ans d'existence et deux autres n'avaient pas rapporté pendant six ans.

A l'époque où Mc Conarchie écrivait (1898), la distinction était solidement établie entre les commissions qui travaillaient et les autres. C'est ainsi qu'on peut lire dans son ouvrage *Congressional Committees*, le passage suivant (2) :

« Chaque commission a ses appartements avec son nom

(1) *Op. cit.*, p. 170.

(2) P. 169.

imprimé sur la porte. Le plus grand nombre d'entre eux seront trouvés fermés ; occasionnellement on verra le scintillement d'une lampe à l'intérieur ou si la porte est ouverte, un personnage solitaire assis à un bureau et le calme de l'endroit fera songer au plaisir de la retraite loin d'un monde législatif fiévreux. Mais, par contraste, on peut soudainement tomber sur une porte de commission gardée par un employé athlétique, où les représentants entrent et sortent en hâte comme des abeilles font pour une ruche. D'après l'esprit du Congrès (Congressional wit) ce sont d'une part la commission d'angle (corner committee) et d'autre part la commission ornementale ».

Les raisons de cet abus sont proclamées partout. Il est agréable de présider une commission et aussi de pouvoir caser les membres de sa famille comme secrétaires.

XII. La Chambre continue à créer de nouvelles commissions : Affaires insulaires en 1899, Recensement en 1901, Routes en 1913, Flood Control en 1916, Législation concernant les Vétérans de la guerre mondiale en 1924 et Memorials en 1929.

Trois faits marquants se détachent durant cette période : la révolte de 1910-11, la réforme financière de 1920, et la fusion de onze commissions en une seule en 1927.

La révolte de 1910-11 qui fera l'objet d'un exposé assez détaillé dans la deuxième section de ce chapitre, eut surtout pour effet de diminuer les pouvoirs du Speaker. Il perdit alors la désignation des commissaires et son siège à la commission du Règlement. Mais cette commission ne se vit enlever aucune de ses anciennes attributions, le seul changement fut l'augmentation du nombre de ses membres qui passa de 5 à 10, répartis entre la majorité et la minorité à raison de 6 et de 4.

On avait voulu mettre fin à la dictature, on réussit quant au Speaker, mais pour la commission du Règlement, le seul résultat fut que le public connut moins les lea-

ders (1). Néanmoins une nouvelle institution apparut, le *steering committee* ou commission de direction, organisme de parti que les républicains créèrent aussitôt après la révolte, imités depuis par les démocrates, mais seulement en 1933. C'est pourquoi il est difficile aujourd'hui de préciser dans quelle mesure le *steering committee* a supplanté la commission du Règlement dans son rôle politique.

Le retour au principe de l'unité de compétence en matière de dépenses fut admis en juin 1920 et devint effectif le 1^{er} juillet suivant (Aux Etats-Unis, l'année financière commence le 1^{er} juillet depuis 1844). A cette date, la commission des Appropriations recouvra le rapport de tous les bills d'Appropriations et le nombre de ses membres passa de 21 à 35 par transfert de membres des commissions dont on avait diminué les attributions (2). Cette réforme n'était d'ailleurs qu'une partie de la réforme plus générale qui donna enfin un Budget aux Etats-Unis.

Un dernier fait digne d'intérêt est l'apparition d'une tendance à diminuer le nombre des commissions.

On se souvient qu'au Sénat à la fin du xix^e siècle, le nombre des commissions touchait la soixantaine. En 1915, il l'avait dépassée, mais aujourd'hui, il n'y a plus que 33 commissions.

A la Chambre, la diminution est moins marquée. Le seul progrès en ce sens, a été le remplacement en 1927, des onze commissions des Dépenses dans les Départements exécutifs par une seule commission chargée de l'examen des comptes et des dépenses des départements. Aujourd'hui il y a 46 commissions (3).

Il est aisé de constater cette diminution mais il l'est moins d'en tirer des conclusions pour l'avenir. Y aura-t-il ou non un regroupement ? A notre sens il paraît improbable, les commissions permanentes sont trop intimement

(1) Luce, *op. cit.*, p. 483.

(2) Luce, *Legislative Problems*, p. 374.

(3) Nous parlons ici du 74^e Congrès. La liste des commissions se trouve au chapitre IV, Attributions.

liées à l'ensemble du système législatif américain pour qu'on puisse les réformer séparément et une réforme générale semble très douteuse.

Ce long historique nous a amené à l'état actuel des commissions permanentes. Son étude fera l'objet des chapitres suivants. Mais nous exposerons auparavant l'évolution du système de désignation des commissaires que nous avons séparée dans un but de clarté.

SECTION II. — LE MODE DE DÉSIGNATION

§ 1 *La période coloniale.* — La méthode qu'employaient les premières assemblées coloniales pour désigner leurs commissions, revêtait le caractère rudimentaire commun à toutes les dispositions des règlements à cette époque. La plupart prenaient pour guide le Parlement anglais, encore dans son enfance, et à son exemple, « choisissaient » les commissions en séance. Le journal de la Chambre des Députés du Massachusetts nous fournit une description de cette procédure (1). Sur l'invitation du Speaker, les députés énonçaient de vive voix les noms de leurs collègues qu'ils désiraient voir siéger dans la commission et un secrétaire s'efforçait de saisir ces noms au vol et de dresser une liste qu'il arrêtaît quand le nombre fixé était atteint. Il s'agissait en quelque sorte d'une élection par acclamations. Ce procédé a donné naissance à l'expression « select committee » qui indique le mode de désignation de la commission, mais ne précise sa nature qu'en l'opposant à « committee of the whole ». Parfois le Speaker demandait à la Chambre de confirmer par un scrutin la liste ainsi établie.

Les Assemblées du New Hampshire, du New Jersey et de la Caroline du Nord employaient un système analogue, mais, probablement, sans scrutin de confirmation.

Une telle méthode ne pouvait suffire que dans une Assemblée peu nombreuse où tous connaissaient les mé-
ri-

(1) Séance du 4 juin 1644. Record of the Colony of Mass. Bay in N. E., III, 4. Cité par R. Luce, *Legislative Procedure*, p. 105.

tes respectifs de chacun. L'augmentation du nombre des représentants, délégués ou députés imposa bientôt un changement dans certaines colonies. Le Speaker reçut mission de nommer les commissaires et l'Assemblée ne procédait plus à un scrutin que si elle désirait modifier la liste qu'il avait établie. Ainsi en décida la House of Burgesses de Virginie à la fin du xvii^e siècle. Les Chambres basses de Georgie, Pensylvanie et Maryland suivirent son exemple, à peu de chose près. Il y avait là un progrès sensible, parce que le Speaker se trouvait le mieux placé de tous pour connaître les parlementaires et apprécier leurs aptitudes et aussi, parce qu'une cause de désordre disparaissait. La question ne se posait pas dans les Chambres hautes. Le petit nombre de leurs membres les détournait du recours aux commissions, elles n'en constituaient que rarement et ne rencontraient pas alors les mêmes difficultés que les Chambres basses.

§ 2 *La période américaine.* — La première assemblée proprement américaine, le Congrès continental, élisait elle-même ses commissions et ses comités, mais elle n'eut guère le loisir de légiférer, ce fut surtout un conseil exécutif. Le Congrès de la Confédération et la Convention fédérale qui vinrent ensuite, éalisaient aussi leurs commissions.

A partir du 4 mars 1789, théoriquement et du 6 avril pratiquement, le nouveau Congrès des Etats-Unis commença à vivre avec ses deux assemblées Sénat et Chambre des Représentants qui, depuis lors, suivirent chacune leurs voies.

1. La Chambre des Représentants.

1^o Les Représentants du premier Congrès se trouvaient en présence de deux coutumes, le choix par le Speaker et l'élection. L'une avait derrière elle, la pratique de la plupart des assemblées coloniales, l'autre assurait le respect de l'égalité entre les Etats, aucun ne voyant un de ses députés recevoir la mission d'organiser la Chambre. Ils ne surent choisir et conservèrent les deux systèmes, les

combinant ou plutôt les juxtaposant. Ils décidèrent que le Speaker désignerait les commissions les moins nombreuses, celles qui n'avaient pas plus de trois membres et que l'Assemblée élirait les autres, à la majorité des voix au premier tour, puis à la pluralité aux tours suivants (1). Cette disposition ne dura pas longtemps. Dès la deuxième session, en janvier 1790, le Règlement fut modifié et le Speaker nomma dorénavant toutes les commissions « unless the House directed otherwise » par un vote spécial, ce qui imposait le recours au scrutin (2). A l'ouverture de la première session du deuxième Congrès, en 1791, la Chambre adopta une nouvelle rédaction : « The Speaker shall appoint committees until the House shall otherwise determine » (3). Elle se privait ainsi de la faculté de décider par un vote spécial, d'élire telle ou telle commission : dorénavant une modification préalable du Règlement s'imposait pour rendre possible l'emploi du scrutin.

2° L'ensemble des nominations ne tarda pas à devenir une question de parti. Dans son numéro du 7 décembre 1799, un journal, *The Columbian Centinel*, rapporte la décision prise par le caucus des Jacobins (Républicains) à Philadelphie, de choisir Rutledge comme candidat au poste de Speaker (4). On trouve un cas analogue dans le même journal en 1814. Représentant d'un parti, le Speaker le favorisait tout naturellement. Cette tendance apparaît dès 1797, et en 1802 John Randolph de Virginie, (5) un des leaders républicains, avait tant de présidences qu'il ne pouvait assister aux séances de toutes ses commissions (*standing ou select*). L'influence des caucuses se développa si bien qu'en 1827, on vit un Speaker attendre

(1) *Journal House of Reps.*, 1 Cong. 1, 6 cité par Harlow, *op. cit.*, p. 249, n. 34.

(2) *Journal*, 1 Cong. 2, 140 Harlow, p. 249, n. 34.

(3) Luce, *op. cit.*, p. 106. — *Annals*, 2 Cong. 1, 142 Harlow, *op. cit.*, p. 249, n. 34.

(4) Harlow, *op. cit.*, p. 249.

(5) Ne pas confondre avec Edmund Randolph, attorney général de 1789 à 1794 et Secrétaire d'Etat de 1794 à 1795.

pour désigner les commissions, que son parti ait eu le temps de prendre une décision (1).

Le Speaker devait continuer à nommer les commissaires pendant tout le xix^e siècle, en dépit des efforts répétés de la minorité pour obtenir une modification du Règlement.

3° Dès 1806, James Sloan déposa la motion suivante : « Resolved, that hereafter all standing committees of the House of Representatives shall be appointed by ballot and shall choose their own chairmen » (2).

Il la justifiait par le désir de voir la Chambre conserver entre ses propres mains, la direction de son travail. On trouve déjà là, un des arguments qui l'emporteront en 1911. Mais le mobile véritable de Sloan était différent. Il souhaitait surtout que John Randolph perde la présidence de la Commission des Voies et Moyens.

La Chambre rejeta sa motion en 1807, par 44 voix contre 42. Sloan échouait de peu, et il eut la satisfaction de voir Campbell remplacer Randolph.

Au Congrès suivant, le 10^e (1807-1809), nouvel essai par Thomas Blount ; posant la question d'une façon ironique, il demandait que la Chambre relève le Speaker d'une charge déplaisante. Son contradicteur fit valoir que les essais précédents de scrutin n'avaient pas été des succès et il poursuivit en observant : « It was proper to select the most fit characters for each [committee]... whereas in committees appointed by ballot, it will depend on accident whether fit persons be appointed or not. Besides, in such elections, there is no responsibility ; the contrary is the case when the Speaker selects the members of a committee... » (3).

(1) J. Q. Adams, *Memoirs* VII, 373-74 « It is understood that the appointment of the committees in the House by the new Speaker is to be settled by the leaders of the party » Harlow, *op. cit.*, p. 251, n. 43.

(2) *Annals*, 9 Cong. 1, 1114-1115, Harlow, *op. cit.*, p. 252.

(3) *Annals*, 10 Cong. 1, 789-792 cité par Harlow, *op. cit.*, p. 253. Mc Conachie, *op. cit.*, p. 128.

Smilie exposait un des avantages reconnus du système, il n'y avait rien à répondre sur le terrain théorique et comme par ailleurs Blount appartenait à la minorité, il obtint 24 voix contre 87.

Un nouvel effort fut tenté par Matthew Lyon et Barrent Gardenier en 1809. Défendant sa motion, Lyon exposait que : « The course proposed would be more respectful to the nation ; and that the person so appointed would feel a greater responsibility to the House » (1). Il soulevait ainsi toute la question de la délégation par la Chambre de l'une de ses attributions. S'il avait poussé un peu plus son argumentation, il en serait arrivé à soutenir que le système des commissions ne pouvait se concilier avec un régime représentatif pur, ce qui le ramenait à l'opinion commune en 1789. Il n'eut pas plus de succès que ses prédécesseurs, il échoua par 41 voix contre 67.

On peut relever deux autres tentatives, l'une d'Erastus Root, en 1832, l'autre d'Howell Cobb en 1849, mais ils ne présentèrent aucun argument nouveau.

La question resta en suspens jusqu'en 1882. Cette année là, Godlove S. Orth déposa une motion particulièrement intéressante, en raison du système préconisé et des arguments développés. Il proposait de confier la désignation de toutes les commissions à un bureau permanent de onze membres choisis par les caucuses de parti. Orth justifiait sa proposition par une critique de la méthode employée, à la base de laquelle on peut retrouver l'idée de Sloan que la Chambre ne doit pas abdiquer son autorité. Il dépeignait le vaste pouvoir du Speaker dont les décisions sans appel disposaient de la carrière, du succès ou de l'obscurité de tout nouveau représentant. Son action sur l'œuvre de la Chambre n'était pas moins importante puisqu'un peu d'habileté dans la composition d'une commission lui permettait de fixer d'avance la décision.

(1) Rapporté par Luce, *op. cit.*, p. 107. V. aussi Mc Conachie, *op. cit.*, p. 128.

Enfin, examinant la question de la rapidité des désignations, Orth observait que le bureau proposé effectuerait bien le travail aussi vite que le Speaker puisque ce dernier prenait toujours au moins deux semaines. Avec son humour habituel (1) Thomas B. Reed défendit les prérogatives du Speaker (2). Il répondit à Orth que ce bureau serait une réunion de camarades (3) à moins qu'on ne trouve onze représentants prêts à se sacrifier. Le système attaqué fonctionnait depuis un siècle d'une façon satisfaisante et le Speaker était devenu la pierre angulaire, que l'on ne pouvait retirer sans ruiner l'édifice législatif (4). Il aurait pu citer le cas de 1843 : le Speaker John W. Jones voyant son siège de représentant contesté, demanda à la Chambre de le dispenser du soin de nommer la commission des Elections, celle-ci acquiesça, mais elle n'élut pas la commission, elle la fit désigner par un Speaker pro-tem. John Q. Adams constatait à ce propos, l'hostilité unanime de l'Assemblée contre le scrutin (5). Orth n'obtint pas une meilleure fortune que ses prédécesseurs, 74 voix contre 162, mais les faits eux-mêmes ne devaient pas tarder à obliger la Chambre à examiner de nouveau la question.

4° Dans le courant du dernier quart du XIX^e siècle, le Règlement de la Chambre reçut les modifications que récla-

(1) L'anecdote suivante le dépeint fort bien. A un moment où la spéculation remplissait les journaux, le Chapelain prit l'habitude de se déchaîner contre elle au cours de la prière. Pendant une semaine il invoqua ainsi le Ciel contre ce démon, si bien qu'un jour un stock-broker monta jusqu'au Speaker et se plaignit aigrement que le Chapelain devint « personal », à quoi Reed répondit « Ne faites pas attention, c'est seulement une façon qu'il a de raconter les nouvelles au Seigneur ». F. J. Haskin. *The American Government To-Day*, p. 225. Ce caractère de Reed est d'autant plus remarquable qu'il est inhabituel chez les Congressmen. Comme l'écrivit Luce, *op. cit.*, p. 258 : « The man who gets a reputation as a humorist might as well decline re-election and turn to some other occupation if he wants to be of genuine service to mankind... »

(2) Il ne devait le devenir pour la première fois qu'en 1889.

(3) A log-rolling body...

(4) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 129.

(5) *Memoirs*, XI, 446 cité par Mc Conachie, *op. cit.*, p. 130.

maît une bonne expédition de travail. Bien qu'objectivement indispensables pour endiguer la marée montante des bills, elles valurent au Speaker Reed (1) le surnom de Tzar et firent naître dans le pays le sentiment que ses pouvoirs étaient excessifs (2).

Son successeur, David B. Henderson (3) agit avec modération, question de personnalité sans doute, mais après lui, Joseph G. Cannon (4) prétendit exercer plus rigoureusement encore les droits de sa fonction. Cette ère nouvelle reçut le nom de Cannonisme et le Cannonisme devint une question politique.

Les protestations s'élevèrent sans cesse plus nombreuses contre cette « dictature législative » et la résistance s'organisa.

On ne voulait plus de ce système où un seul homme déterminait à la fois, la forme et la destinée des lois, leur forme, car il nommait les commissaires et leurs chairmen, leur destinée, car il présidait ex officio le Committee on Rules et décidait si une mesure devait suivre sa route vers « le statute book » ou dormir d'un sommeil éternel (5).

De la sorte, c'est dans le bureau du Speaker que les Congressmen se rendaient pour connaître le sort de leurs propositions et ils le connaissaient avant même que les commissions les aient examinées. Il n'y avait plus de législation par le « due process », mais par décret (6).

Les mécontents n'attendaient qu'une occasion favorable.

(1) Speaker de 1889 à 1891 et de 1895 à 1899.

(2) On aura une idée de ces pouvoirs si l'on veut bien considérer que le Speaker ne dirigeait pas seulement les débats et avec quelle autorité, mais présidait aussi le Committee on Rules chargé de réviser le Règlement et de fixer les ordres du jour spéciaux.

(3) Speaker de 1899 à 1903.

(4) Speaker de 1903 à 1911 « Uncle Joe » Haskin, *op. cit.*, p. 222.

(5) W. F. Willoughby, *Principles of Legislative Organisation and Administration*, p. 543.

(6) W. B. Mumro *The Government of the U. S.*, p. 236.

Elle se présenta le mercredi 16 mars 1910 (1) quand le représentant Crumpacker, chairman de la commission du Recensement « reconnu » par le Speaker, déposa sur le bureau de la Chambre, un bill amendant la loi qui régissait le recensement décennal. Aussitôt, un représentant souleva le « point of order », motif pris que la considération du bill n'était pas dans l'ordre un mercredi, jour où la Chambre, d'après le Règlement, ne devait considérer que les bills du Calendrier régulier. Le Speaker, Joseph G. Cannon rejeta (2) l'objection considérant que le bill présenté se rapportait à un sujet prévu par la Constitution (3) bénéficiait en conséquence d'un statut « hautement privilégié » et qu'ainsi sa discussion se trouvait dans l'ordre à tout moment, décision parfaitement justifiée.

Le point of order s'appuyait sur le Règlement, Rule XXIV, 7 : « On wednesday of each week no business shall be in order except as provided by paragraph 4 of this rule unless the House by a two-thirds vote on motion to dispense therewith shall otherwise determine » (4). Rule XXIV, 4 : After the unfinished business has been disposed of, the Speaker shall call each standing committee in regular order, and the select committees, and each committee when named may call up for consideration any bill reported by it on a previous day and on the House Calendar » (5-6).

(1) Il paraît intéressant de rapporter ces faits avec quelque détail, parce qu'ils fournissent un bon exemple de procédure de la Chambre et qu'il s'agit d'une question très importante.

(2) Overruled.

(3) Constitution 1-2-3. « The actual Enumeration shall be made and within every subsequent Term of ten Years, in such Manner as they shall by Law direct ».

(4) Adopté le 1^{er} mars 1909, amendé le 15 mars 1909 H. M. p. 425.

(5) H. M., p. 419.

(6) Rule XII, 1 (H. M., p. 336) « There shall be three Calendars to which all business reported from committees shall be referred, viz : a Calendar of the Committee of the Whole House on the state of the Union... a House Calendar... a Calendar of the Committee of the Whole House... » Ces trois calendriers sont appelés ordinairement Union Calendar, House Calendar et Private Calendar. Le Règlement leur ajoute

« Cette règle [Rule XXIV, 7] s'applique seulement aux bills non privilégiés et quand un bill par ailleurs non privilégié reçoit un statut privilégié du consentement unanime ou d'une « rule », il est automatiquement rendu inapte à être considéré le mercredi du Calendrier » (1). Ainsi en décida le Speaker Clark le 18 juin 1916, conformément aux précédents. Mais, dans cette espèce, le Speaker Cannon tirait à bon droit argument de la Constitution et le 14 août 1912, le Speaker Clark devait rendre une décision semblable : « Il est dans l'ordre de considérer un bill frappé du veto [présidentiel] le mercredi du Calendrier, puisqu'une telle question est privilégiée sous la Constitution des Etats-Unis » (2). Aussi la Chambre l'approuva-t-elle par 163 voix contre 112.

Les démocrates et les républicains dissidents, (une quarantaine environ) avaient trouvé l'occasion qu'ils cherchaient. Le chef de la coalition, Mr Norris, proposa le lendemain d'effectuer une révision complète du Règlement et il demanda que la Chambre considérât sa motion sur le champ, pour la raison qu'elle se rapportait à un sujet spécialement prévu dans la Constitution (3). Comme il fallait s'y attendre, le point of order fut soulevé contre la considération immédiate et il s'ensuivit un débat de 29 heures, au bout duquel le Speaker rendit sa décision. Il accueillait le point of order nonobstant la position qu'il avait prise le 16, à propos du Census bill.

Mais la Chambre ne le suivit pas et décida par 182 voix contre 162, de débattre la motion Norris qu'elle devait voter après quelques modifications par 191 voix contre 156 (4).

un Consent Calendar, R. XIII, 3 et un Calendar of Motions to discharge Committees R. XIII, 4. On retrouvera ces questions avec plus de détail au chapitre IV.

(1) H. M., p. 426, par. 898.

(2) H. M., p. 427, par. 898.

(3) Constitution 1-5-2. « Each House may determine the Rules of its Proceedings... »

(4) V. Willoughby, op. cit., p. 541. J. M. Mathews, *Documents and Readings in American Government*, p. 331.

Le 62^e Congrès vit en conséquence la Chambre des Représentants adopter le 5 avril 1911, l'actuelle Rule X qui régit l'élection des commissions permanentes.

II. Le Sénat.

Au Sénat, dès 1789, deux caractères particuliers à cette assemblée ont contribué à présenter notre question sous un jour différent, c'était d'une part l'absence de liberté dans le choix du président, et d'autre part le petit nombre des sénateurs.

1^o Après avoir sagement décidé la création d'une Vice-Présidence, les rédacteurs de la Constitution éprouvèrent quelque peine à la doter d'attributions. Ils résolurent le problème en décidant que « The Vice-President of the United States shall be President of the Senate. But shall have no vote unless they be equally divided » (1).

Le Sénat, représentant des Etats, recevait donc pour président un personnage élu par la population. Cette discordance d'origine ne devait pas contribuer à diminuer la défiance qu'une assemblée éprouve toujours pour les bureaux qu'elle se voit imposer. Par ailleurs, les sénateurs étaient peu nombreux ; le 6 avril 1789, onze Etats seulement (2) ayant ratifié la constitution, les deux autres (3) hésitant encore, leur nombre théorique s'établissait à 22, en réalité, 12 assistaient à la première séance, il n'y en eut jamais plus de 18 au cours de la première session, et il fallut attendre 14 mois avant que l'assemblée réunisse tous ses membres.

2^o Aussi, le 16 avril 1789, le Sénat adopta-t-il le principe suivant « All committees shall be appointed by ballot and a plurality of votes shall make a choice » (4). Mais au

(1) Constitution 1-3-4.

(2) Delaware, Pennsylvania, New Jersey, Georgia, Connecticut, Massachusetts, Maryland, South Carolina, New Hampshire, Virginia, New-York.

(3) North Carolina et Rhode Island.

(4) Mc Conachie, op. cit., p. 272.

1^{er} janvier 1816, année où les commissions permanentes se multiplièrent, l'union comprenait cinq Etats de plus (1). En 1826, elle en avait rassemblé six nouveaux (2). Le nombre des Sénateurs passa donc (3) de 22 à 26, puis à 36 et à 48. En 1816, l'élection des 14 commissions permanentes donnait lieu à autant de scrutins, ce qui tenait le Sénat pendant trois jours. Une nouvelle rédaction du Règlement imposa à partir de 1826 l'élection séparée de chaque chairman à la majorité des voix. Cette prescription augmentait considérablement le nombre des scrutins qui pouvaient ainsi occuper huit jours législatifs.

Le Sénat se lassa et résolut de changer de méthode. Il se tourna vers la Chambre des Représentants et souhaita de l'imiter, mais il n'avait pas de Speaker ou plutôt il en avait à la fois deux et aucun : le Vice-Président et le Président *pro tempore*. L'un venait de l'extérieur et l'autre ne siégeait qu'en qualité d'intérim.

La constitution 1-3-5, prévoit un Président *pro tem* : « The Senate shall chuse their other Officers and also a President *pro tempore*, in the absence of the Vice-President, or when he shall exercise the Office of President of the United States ».

Jusqu'à l'époque où nous nous plaçons (1826) et même jusqu'à une date plus tardive, le Sénat ne semble pas avoir éprouvé le désir de modifier le rôle plutôt effacé du Président *pro tem*. Il en nommait un quand le Vice-Président ne pouvait siéger pour une raison quelconque, et ses pouvoirs cessaient à la fin de cette absence.

Entre le 6 avril 1789 et le 14 décembre 1802 (exclu)
(4) période qui vit 6 Congrès et une session d'un 7^e il y eut

(1) Vermont; Kentucky, Tennessee, Ohio et Louisiana.

(2) Indiana, Mississippi, Illinois, Alabama, Maine et Missouri.

(3) Constitution 1-3-1 « The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State... »

(4) On arrête cette première période à l'élection de Bradley, parce qu'il est le premier dans l'histoire du Sénat à avoir bénéficié de trois élections successives au poste de Président *pro tem*.

20 élections d'un Président pro tem et 15 sénateurs différents élus.

Seuls reçurent la faveur de plusieurs désignations, John Langdon du New Hampshire trois fois choisi et Henry Tazewell de Virginia, Samuel Livermor du New Hampshire et Abraham Baldwin de Georgia, deux fois.

Entre le 14 décembre 1802 et le 18 avril 1814 (exclu) 21 élections aboutirent au choix de 11 Présidents différents parmi lesquels Stephen R. Bradley du Vermont quatre fois élu, Joseph Anderson du Tennessee et Samuel Smith du Maryland, chacun, trois fois. Du 18 avril 1814 au 20 mai 1826 (exclu) il y eut 12 fois à suppléer le Vice-Président, le Sénat vota 10 fois, dans les deux autres cas, le Président pro tem dernier élu, reprenant son siège *ipso facto*, et il choisit seulement deux personnalités différentes, James Barbour de Virginia, deux fois Président pro tem et John Gaillard neuf fois élu et onze fois président. Ce dernier prit peut-être figure de « technicien » du fauteuil. Il bénéficia peut-être d'un prestige supplémentaire à la suite du décès du Vice-Président Elbridge Gerry, mais il y avait toujours chez le Président pro tem le caractère d'un remplaçant.

Le Vice-Président, deuxième citoyen du pays, aurait pu, avec quelques qualités personnelles conquérir une certaine influence, mais les premiers titulaires de la charge ne possédaient pas un talent de président suffisant pour contrebalancer les préjugés défavorables du Sénat.

John Adams (1789-1797) n'avait rien d'un directeur de débats.

Thomas Jefferson (1797-1801) présidait, républicain, une assemblée fédéraliste.

Aaron Burr (1801-1805) venait occuper son fauteuil de temps à autre et pendant la durée de son mandat, le Sénat dut nommer onze fois un Président pro tem (1).

Les Vice-Présidents se succédèrent ainsi jusqu'à John C. Calhoun (1825-1833) qui affaiblit définitivement la

(1) *Senate Manual* 1934, p. 483 et 484; Mc Conachie, *op. cit.*, p. 328.

fonction, arrivant de la Caroline du Sud avec une telle lenteur que le Sénat commençait presque toujours à siéger sans lui et laissant le désordre régner dans l'Assemblée quand il présidait.

4° Telle se présentait la situation au moment où le Sénat jugea fastidieux d'élire ses commissions permanentes. La position protocolairement prestigieuse du Vice-Président pesa en sa faveur et il reçut mission de désigner les commissaires. Calhoun remplit ce nouveau devoir d'une façon si peu satisfaisante, qu'un vote presque unanime l'en déchargea pour le confier au Président *pro tem*. Cette décision impliquait en outre, que le Sénat ne souhaitait pas voir le Vice-Président occuper son fauteuil avant qu'il se fut organisé.

Le Vice-Président ne devait plus jamais, à trois exceptions près, être chargé de nommer les commissions.

On remarquera que la seule d'entre elles qui ait joué en faveur d'un Vice-Président normalement élu, fut celle dont bénéficia George M. Dallas (1845-1849) à qui le Sénat demanda de dresser la liste des commissaires pour la courte session spéciale qui suivit son élection (4-20 mars 1845). On ne peut donner de raison précise à cette décision, sauf, peut-être, la brièveté probable de la session, car le Sénat devait par la suite lui refuser ce pouvoir (1). Les deux autres exceptions se rattachent à un cas particulier. Richard M. Johnson (1837-1841) reçut deux fois mission de choisir les commissaires, mais bien que Vice-Président, c'est le Sénat qui l'avait élu, conformément à la Constitution, en l'absence d'une majorité parmi les électeurs (2). Il n'était plus un Président imposé au Sénat, mais un véritable Speaker.

La mauvaise grâce de Calhoun ramenait le Sénat à la nomination par le Président *pro tem* qu'il avait incidem-

(1) A une majorité d'une voix, il est vrai.

(2) Vote des électeurs présidentiels : majorité absolue 148, Johnson 147, Francis Granger 77. Le Sénat élut Johnson par 33 voix contre 16 à Granger.

ment adoptée au 17^e Congrès (1822-1824) pendant une des Présidences de John Gaillard.

Le Président pro tem désigna les commissions en 1828 et continua de le faire jusqu'en 1833. Le Sénat reprit alors le système du scrutin pour des raisons politiques. Il jugeait Hugh L. White trop lié avec le Président Jackson et il élut ses commissions jusqu'à la Vice-Présidence de Johnson.

Après lui, il refit confiance à son Président pro tem pendant quelques années, mais Dallas vint rompre cette coutume en supprimant toute vacance du fauteuil présidentiel, par sa promptitude et son assiduité à occuper son siège. Or, si le Sénat le chargea de nommer les commissions, au début de la session spéciale de Mars 1845, il se refusa à lui renouveler ce mandat lorsque s'ouvrit la session ordinaire du 29^e Congrès le 1^{er} décembre 1845, et il exprima sa volonté par un vote, le 4 décembre. Comme l'occasion d'élire un Président pro tem avait fait défaut, le scrutin était le seul système traditionnel de désignation des commissions qui restât possible. Le lundi suivant, on reporte la décision à plus tard, pour qu'un accord puisse se réaliser. Le lendemain et le surlendemain, les chairmen, à une exception près (Pensions) sont élus par un vote de parti.

Le choix des commissaires se révéla plus ardu et en 13 jours, le Sénat ne réussit à désigner que 2 commissions. Puis le 17 décembre, il en élut 4 et recourut pour tout le reste au consentement unanime, adoptant purement et simplement les listes de la majorité et de la minorité telles que les présentaient deux sénateurs Jesse Speight et Ambrose H. Sevier. L'année suivante, après l'élection de six chairmen, un sénateur de la minorité suggéra en séance que, si un gentleman de l'autre parti possédait une liste des commissions, conforme aux souhaits de la majorité, elle pourrait être lue et adoptée du consentement unanime. On gagnerait du temps et le résultat serait le même. Un sénateur de la majorité répondit qu'il avait une liste approuvée non seulement par la majorité, mais aussi par la minorité et qu'il la tenait à la disposition du Sénat. Celui-ci en

ordonna la lecture, après quoi Mr Mangum, leader de la minorité, proposa son adoption, comme liste des commissions permanentes et sa motion reçut l'agrément de l'Assemblée (1).

5° Le système actuel de désignation naquit en ces années 1845 et 1846, mais le Sénat ne l'appliqua pas continuellement depuis lors. Un sénateur du New Hampshire John P. Hale devait l'en empêcher par deux fois. Il n'appartenait à aucun des partis organisés, aussi se vit-il attribuer des places insignifiantes qu'il refusa et on le laissa de côté, si bien qu'en 1849, il s'opposa à la suspension du Règlement, rendant impossible l'emploi du nouveau procédé. Le Sénat reprit le scrutin, mais le lendemain le protestataire acceptait un accord. En 1855, le même sénateur souleva le même incident et il fallut élire toutes les commissions.

Vers cette époque, le recours au Président pro tem, tomba en désuétude. Le dernier exemple paraît dater de la session spéciale du 38^e Congrès (4-14 mars 1863) où Solomon Foot effectua les désignations.

Par ailleurs, l'habitude pour les partis organisés de rechercher un accord avec les dissidents, rendit très rares les objections en séance contre le consentement unanime. La désignation par les caucuses prévalut donc telle qu'on l'avait pratiquée en 1845 et 1846. Méthode actuelle, elle sera analysée au chapitre suivant.

Il est à remarquer que depuis 1826, la même disposition du Règlement, toujours en vigueur aujourd'hui, régissait la nomination des commissions, mais « le consentement unanime » la mettait en sommeil, quand le Sénat désirait procéder autrement. Cette Assemblée suspend l'application de son Règlement, avec une facilité que concrétisent les deux phrases suivantes : « The rules of the Senate are practically unchanged from what they were at

(1) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 283.

the beginning » (1). « Rules are never observed in this body they are only made to be broken. We are a law unto ourselves » (2). Elles furent prononcées il y a longtemps, mais elles n'en ont pas moins conservé toute leur exactitude.

§ 3. *La durée du mandat de commissaire.* — Il reste un mot à dire pour terminer, sur le temps pendant lequel une désignation donnait le droit de siéger. Depuis 1789, le Sénat et la Chambre des Représentants nommaient leurs commissions au début de chaque session, qu'il y en ait deux, nombre normal, ou trois, et de même le Sénat agissait ainsi pour ses sessions spéciales.

A partir de 1860, la Chambre abandonna cet usage et décida que les commissaires seraient choisis pour la durée du Congrès. Le Sénat suivit l'exemple en 1884. Son caractère d'assemblée à vie continue devait le faire aller plus loin. Pendant quelques Congrès, les commissions de la Bibliothèque, de l'Imprimerie, de l'Examen et du Contrôle (des comptes) avaient échappé à la dissolution résultant de l'arrivée du fatidique 4 mars des années impaires. Cette survie fut étendue pour la première fois à toutes les autres commissions, le 3 mars 1891. Aujourd'hui, la Rule XXV du Règlement du Sénat dispose. « The said committees shall continue and have the power to act until their successors are appointed » (3).

(1) Henri Cabot Lodge, sénateur pour le Massachusetts de 1893 à 1924, année de sa mort. La phrase citée, rapportée par Mc Conachie (p. 300) date du début de sa carrière.

(2) John J. Ingalls, sénateur pour le Kansas de 1873 à 1891, président pro tem pendant les 49, 50 et 51^e Congrès en 1887, 1889 et 1890. La phrase citée rapportée par Mc Conachie (p. 300) a été prononcée en 1876.

(3) S. M., p. 32. Rédaction du 18 avril 1921.

CHAPITRE II

La désignation des commissions

SECTION I. — LE PROCÉDÉ PRÉVU PAR LES TEXTES

Les règlements des deux assemblées du Congrès posent aujourd'hui, pour la nomination des commissaires, des principes à peu près semblables.

Le règlement de la Chambre des Représentants porte Rule X, Of Committees, par. 669. Election of standing committees : « There shall be elected by the House, at the commencement of each Congress, the following standing committees... » (1) Cette disposition comme on l'a vu, date du 5 avril 1911.

Le règlement du Sénat prévoit aussi le recours au scrutin. Rule XXIV, Appointment of Committees : « I. In the appointment of the standing committees, the Senate unless otherwise ordered, shall proceed by ballot to appoint severally the chairman of each committee, and then, by one ballot, the other members necessary to complete the same, A majority of the whole number of votes given shall be necessary to the choice of a chairman of a standing committee, but a plurality of votes shall elect the other members thereof... » (2).

Le scrutin est ainsi le mode d'élection prévu par les deux règlements, mais les applications en diffèrent quelque peu. La Chambre ne doit voter qu'une fois par commission à élire, le chairman étant celui qui a reçu le plus de voix. elle applique le scrutin de liste majoritaire pur et simple ; au contraire, le Sénat doit voter pour chaque chairman,

(1) H. M., p. 303.

(2) S. M., p. 29.

puis pour les commissaires de chaque commission. La majorité requise n'est pas la même non plus ; si à la Chambre, il faut la majorité absolue, au Sénat elle n'est nécessaire que pour les chairmen et il suffit de la majorité relative pour effectuer la désignation des commissaires.

Ces règlements présentent des défauts évidents. Le premier est que la minorité, surtout à la Chambre, risque de ne recevoir aucun siège, elle ne participera donc pas à la première phase de la confection des lois où il est cependant si utile que tous les arguments soient présentés. Le second défaut réside dans la majorité requise : ou bien l'élection se fait à la majorité relative comme au Sénat et il peut arriver que la commission désignée n'ait reçu que peu de voix, à la suite de leur éparpillement et ne jouisse pas auprès de l'assemblée de la confiance nécessaire, ou bien l'élection se fait à la majorité absolue et il sera souvent nécessaire de procéder à un nombre considérable de tours, ce qui entraînera une grande perte de temps (1). Il ne convient d'ailleurs pas de s'attarder à peser le pour et le contre de dispositions qui sont lettres mortes aujourd'hui, à tout le moins, qui ne sont respectées que dans leur forme.

(1) Joseph-Barthélemy. *Essai sur le Travail parlementaire et le Système des commissions*, p. 69 et les exemples cités pour la France. Les Etats-Unis connaissent aussi ces véritables épreuves d'endurance. Une des plus connues est l'élection du Speaker Howell Cobb de Georgie en décembre 1849, par deux voix de majorité sur Robert C. Winthrop au 63^e tour de scrutin, après que la fatigue eut décidé les membres de la Chambre à adopter le choix à la majorité relative. On peut citer un autre exemple plus récent. Au Sénat du 72^e Congrès, il y avait 48 républicains, 47 démocrates et 1 farmer laborite. L'élection du président pro tem entraîna 23 tours de scrutin sans résultat, le 23^e tour, le 19 décembre, donnant Pittman 34 voix, Mosés 23, Vandenberg 14. Le sénateur Moses resta président pro tem conformément à une décision de 1890.

SECTION II. — LA PRATIQUE SUIVIE

Lorsque le nouveau Congrès s'est réuni le 3 janvier (1) de chaque année impaire, les deux assemblées procèdent à un certain nombre d'opérations juridiques qui sont englobées dans le terme : organisation. La Chambre des Représentants a plus à faire pour s'organiser que le Sénat car elle est une assemblée discontinue, alors qu'il se renouvelle par tiers tous les deux ans (2) ; mais les deux assem-

(1) Le 3 janvier n'est devenu la date de commencement et de fin des pouvoirs d'un congrès et d'ouverture de la session ordinaire qu'après la ratification du 20^e Amendement à la Constitution, ratification proclamée le 6 février 1933. La date antérieure le 4 mars avait été fixée d'une manière tout empirique. La Convention qui avait rédigé la Constitution ignorait la date où elle entrerait en vigueur. Les Etats devaient la ratifier au préalable et certains ne semblaient éprouver aucune hâte ; aussi bien se sépara-t-elle sans avoir spécifié dans la Constitution ou dans un autre texte, à quels moments le Congrès prévu serait élu et commencerait à fonctionner. Elle se borna à voter une résolution qui confiait au Congrès de la Confédération, le soin de fixer la date inaugurale du nouveau Gouvernement. Après ratification de la Constitution par 9 Etats (les 2 tiers requis) ; en 1788, le Congrès de la Confédération résolut de fixer cette date au premier mercredi de Mars 1789 qui se trouva être le 4. Les Congressmen, du moins, quelques-uns, se réunirent donc ce jour et jusqu'en 1935, les pouvoirs d'un Congrès allèrent du 4 mars au 4 mars. Mais comme la session ordinaire s'ouvrait le premier lundi de décembre (Constitution 1-4-2 ancien) on obtint ce qui fut surnommé le « lame duck Congress » (le Congrès canard boiteux). Canard boiteux parce que les deux sessions différaient de longueur ; la première pour chaque Congrès commençait en décembre (nous négligeons les sessions spéciales) et durait jusqu'en juillet, la deuxième commençait aussi en décembre mais finissait en mars, le 4. Un autre défaut du système résidait dans le fait que les congressmen qui n'avaient pas été réélus en novembre, siégeaient et votaient jusqu'en mars et même pouvaient avoir à élire le Président ou le Vice-Président des Etats-Unis. Néanmoins ce ne fut qu'après de longs efforts du sénateur W. Norris du Nebraska que le Congrès approuva le 20^e Amendement en 1932, qu'il fut ratifié en 1933 et appliqué en 1935. Force de l'habitude.

(2) En dépit de son caractère continu, le Sénat suit la Chambre dans son activité et tous les deux ans, il recommence son œuvre législative de novo.

blées réservent la même faveur à la coutume qui joue un rôle beaucoup plus important que le règlement.

1° La nouvelle Chambre qui s'assemble, n'a ni organisation, ni règlement. La coutume veut que le Clerk (secrétaire) de la Chambre précédente occupe le siège présidentiel. Il a dressé au préalable, conformément à un act de 1863 un rôle des représentants dont l'élection n'est pas contestée. Il procède à l'appel de ce rôle, puis, si le quorum requis est atteint, il invite la Chambre à élire son Speaker. Les chairmen des caucuses de parti se lèvent et indiquent chacun le nom du candidat de leur parti et les votes sont ensuite donnés au scrutin secret. Une commission spéciale (select) notifie son élection à celui qui a été choisi et l'accompagne jusqu'au siège présidentiel. Le Speaker prête alors serment entre les mains du représentant qui compte le plus d'années de mandat, puis il invite ses collègues à se lever et à prêter serment (1). Il fait ensuite élire les autres officiers de la Chambre, clerk, chapelain, sergent at arms, etc... Chaque chairman de caucus se lève et indique son candidat, puis la Chambre vote. Seul l'office de Chapelain est considéré comme en dehors des partis et les deux chairmen s'entendent pour désigner le même révérend. La Chambre ainsi organisée, se donne un règlement et enfin, nomme ses commissions permanentes. Les deux chairmen des caucuses se lèvent à nouveau et proposent une liste de noms que la Chambre adopte sans modification.

Le Sénat, au début de la nouvelle législature est déjà organisé. Il a un Président, le Vice-Président des Etats-Unis, un Président pro tem, un Secrétaire, un Chapelain, un Sergeant at arms et des pages. Chaque nouveau Sénateur, accompagné par l'autre Sénateur de son Etat, vient séparément, prêter serment devant le Président. Enfin, les commissions permanentes sont complétées par un vote du Sénat sur la proposition des chairmen des caucuses.

(1) J. F. Haskin, *op. cit.*, p. 221. V. aussi Cong. Rec. 3 janvier 1935.

Ainsi, dans l'une et l'autre Assemblée, au Sénat comme à la Chambre des Représentants, la désignation des commissaires « on the floor » (1) est une pure formalité par laquelle sont entérinées les décisions prises au sein des caucuses de parti, selon des règles précises et strictement appliquées.

2° Le caucus est la réunion de tous les Sénateurs, ou de tous les Représentants d'un des deux partis organisés de la vie politique américaine, parti démocrate et parti républicain. Institution de pur fait, dont on ne saurait trouver mention ni dans la Constitution, ni dans un « statute », ni dans un règlement d'assemblée, le caucus n'en pousse pas moins ses racines jusqu'aux origines même de la vie politique américaine. Dès qu'il y eut une opposition au Gouvernement de Sa Majesté, les membres des assemblées qui s'en réclamaient, prirent l'habitude de se réunir tantôt chez l'un, tantôt chez l'autre, parfois dans l'hôtel où ils descendaient. Ils pouvaient ainsi, à l'abri des indiscrets, débattre de la conduite à tenir et arrêter les décisions à appuyer ; en un mot, ils compensaient leur infériorité numérique par la discipline de leur action. A Boston, cette réunion s'appelait vers le milieu du XVIII^e siècle, le Caucus Club, et John Adams en a laissé une description curieuse (2). Quant à l'origine et au sens du mot caucus, ils sont difficiles à déterminer, ou bien on le rattache à un mot indien « Kaw Kaw » parler, conseiller ou bien on le fait dériver du mot caulker, les calfateurs ayant coutume de se réunir pour discuter leurs affaires.

(1) « On the floor » littéralement « sur le plancher » correspond à peu près à notre expression « en séance ». On voudra bien se souvenir qu'il n'y a de Tribune ni au Sénat, ni à la Chambre. Les Congressmen parlent de leur place ou bien se mettent devant le Président : « in the well » ou « in the arena », noms donnés à l'espace laissé libre par les sièges.

(2) This day learned that the caucus club meets at certain times in the garret of Tom Dawes the adjutant of the Boston regiment. He has a large house and he has a movable partition in the garret which he takes down and the whole club meets in one room. There they smoke

La courte période d'harmonie parfaite des débuts du Congrès (1) jeta l'oubli sur les caucuses, mais ils reparurent bientôt et n'ont jamais depuis lors cessé de se réunir, de temps à autre, quand les leaders le jugeaient utile. Les caucuses ont pris peu à peu une forme plus solennelle et aujourd'hui, ce sont de véritables petits parlements dotés chacun d'un règlement. Le Républicain (pour la Chambre) a pris le règlement de la Chambre, le Démocrate en a rédigé un particulier (2). Leur activité a un double aspect :

tobacco until you cannot see from one end of the garret to the other. There they drink flip, I suppose and they choose a moderator who puts questions to vote regularly; and selectmen, assessors, collectors, fire-wards and representatives are regularly chosen before they are chosen in the town. John Adams, *Works*, II, 144, rapporté par Harlow, *op. cit.*, p. 30.

(1) V. W. Wilson, *op. cit.*, Introduction, p. 2 et passim.

(2) Democratic Caucus Rules. Preamble. In adopting the following rules for the Democratic caucus we affirm and declare that the following cardinal principles should control Democratic action. (a) In essentials of Democratic principles and doctrines, unity. (b) In non essentials, and in all things not involving fidelity to party principles, entire individual independence (c). Party alignment only upon matters of party faith or party policy (d). Friendly conferences and, whenever, reasonably possible, party co opération. Rules (1) All Democratic members of the House of Representatives shall be *prima facie* members of the Democratic caucus (2). Any member of the Democratic caucus of the House of Representatives failing to abide by the rules governing the same shall thereby automatically cease to be a member of the caucus (3). Meetings of the Democratic caucus may be called by the chairman upon his own motion, and shall be called by him whenever requested in writing by twenty-five members of the caucus (4). A quorum of the caucus shall consist of a majority of the Democratic members of the House (5). General parliamentary law, with such special rules as may be adopted, shall govern the meetings of the caucus (6). In the election of officers and in the nomination of candidates for office in the House, a majority of those present and voting shall bind the membership of the caucus (7). In deciding upon action in the House involving party policy or principle, a two-thirds vote of those present and voting at a caucus meeting shall bind all members of the caucus: Provided, That said two thirds vote is a majority of the full Democratic membership of the House ; and, Pro-

ils énoncent la volonté du parti quant à l'œuvre législative et ils choisissent leurs candidats pour les postes à pourvoir. Les décisions adoptées lient les membres du parti et les obligent à voter en conformité lors de la séance de la Chambre ou du Sénat.

3° L'habitude prise par les caucuses de déterminer la ligne politique du parti ne soulève aucune objection de principe ; ce sont les excès commis qui ont entraîné une hostilité certaine de l'opinion contre le vote des lois en dehors du « due process ». Décider en caucus si le parti prendra une attitude protectionniste ou libérale, favorisera l'agriculture ou l'industrie, est une chose ; voter un bill douanier jusque dans ses moindres articles, puis le déposer sur le bureau de l'assemblée pour une décision de pure forme, en est une autre. Dans cette dernière hypothèse, le pays perd la garantie sérieuse qu'apporte la publicité des débats et la Constitution se voit, sinon violée, du moins tournée, puisque le pouvoir législatif repose alors entre les mains de la majorité de la majorité c'est-à-dire bien souvent de la minorité de l'assemblée considérée. Cette pratique fautive sévit avec la plus grande force pendant la

vided further. That no member shall be bound upon questions involving a construction of the Constitution of the United States or upon which he has made contrary pledges to his constituents prior to his election or received contrary instructions by resolution or platform from his nominating authority (8). Whenever any member of the caucus shall determine, by reason of either of the exceptions provided for in the above paragraph not to be bound by the action of the caucus on these questions, it shall be his duty, if present, so to advise the caucus before the adjournment of the meeting, or, if not present at the meeting, to promptly notify the Democratic leader in writing, so that the party may be advised before the matter comes to issue upon the floor of the House (9). That the five-minute rule that governs the House of Representatives shall govern in the Democratic caucus unless suspended by a vote of the caucus (10). No person except Democratic members of the House of Representatives, a caucus journal clerk and other necessary employees shall be admitted to the meetings of the caucus (11). The caucus shall keep a journal of its proceedings which shall be published after each meeting, and the yeas and nays on any question shall at the desire of one-fifth of those

première présidence de Woodrow Wilson, ce que ses conceptions politiques pouvaient faire prévoir. Depuis lors, les partis ont apporté plus de modération dans leur action. Les Républicains ne tiennent plus, ou presque, de caucuses, ils préfèrent les conférences qui laissent aux membres du parti leur liberté de vote. Les Démocrates se réunissent aussi en conférences et, s'ils n'ont pas abandonné les caucuses, du moins leur règlement est-il libéral. Le vote d'un membre du parti démocrate n'est lié que pour les questions de doctrine votées par la majorité absolue des Démocrates et les deux tiers des présents et encore, sous réserve qu'il ne s'agisse pas d'une modification de la Constitution ou que ce congressman n'ait pas reçu de ses constituants des instructions ou n'ait fait de promesses opposées (1).

Au contraire, la réunion des caucuses pour désigner les candidats du parti n'a jamais soulevé d'objections ; les modifications apportées à la désignation des commissions en 1910-11, ne sont qu'une conséquence de la « Révolution » contre le Speaker et ne touchent en rien aux pouvoirs des caucuses. Avant 1910, le caucus décidait et le Speaker agissait en conséquence. Lorsque, entre autres attributions, celle de désigner les commissaires lui fut retirée, les partis durent établir un autre système de mise en action de leur volonté, car, bien entendu, ils n'ont jamais songé à faire voter l'assemblée sans que sa décision ait été préparée. Aujourd'hui, et depuis 1911, l'organisation du Congrès, en tant qu'elle est une question de parti et plus précisément en tant qu'il s'agit de la nomination des commissions permanentes est l'œuvre des caucuses préliminaires et de certains organismes créés par eux.

4° Quelques jours avant (2) la réunion du nouveau Congrès, les caucuses des Représentants tiennent chacun une

present, be entered on the journal. Ce règlement est rapporté par J. M. Mathews : *op. cit.*, p. 327. On le trouve également dans l'ouvrage déjà cité de Willoughby, p. 561.

(1) Règlement du Democratic caucus, Rule 7.

(2) 71^e Cong., 1^{re} sess. 15 avril-22 novembre 1929. Chambre, Caucus démocrate 1^{er} mars 1929, Caucus Républicain 2 mars 1929. Sénat,

séance, au cours de laquelle ils désignent ceux de leurs membres qui établiront la liste (slate) des commissaires et plus généralement des candidats à tous les offices, Speaker, Clerk, Sergeant at arms, etc... Les Républicains nomment un Committee on Committees. Les Démocrates eux se contentent de désigner ceux des leurs qui feront partie de la Commission des Voies et Moyens et de les charger d'agir comme committee on committees (1). D'ailleurs depuis la première session du 72^e Congrès (7 décembre 1931-16 juillet 1932), cette délégation démocrate a pris aussi le nom de Committee on Committees. Les caucuses des Sénateurs nomment tous les deux un Committee on Committees du type républicain (2). Le Committee on Committees républicain de la Chambre se compose, d'après la coutume, d'autant de membres qu'il y a d'Etats élisant un ou plusieurs Représentants républicains. Chaque membre est élu par la délégation de son Etat et dispose d'autant de voix qu'elle comprend de Représentants (3). Ainsi, il peut se trouver que la Pensylvanie ait 36 voix et le Texas une seule (69^e congrès), ou encore que la Pensylvanie ait 22 voix et le New Hampshire 1, sur 20 Etats et 115 républicains comme à la 2^e session du 73^e Congrès.

Le parti démocrate désigne ses mandataires, selon des principes différents. Il ne tient pas compte de la représentation des Etats, mais il suit la règle de l'ancienneté que nous allons retrouver bientôt et qui impose un choix déter-

les deux Caucuses le 5 mars, 72^e Congrès, 1^{re} sess. 7 décembre 1931-16 juillet 1932. Caucuses : Sénat le 4. Chambre le 5 décembre 1931. 73^e Congrès, 1^{re} sess. 9 mars-16 juin 1933. Chambre, Caucus républicain 28 février. Caucus démocrate 2 mars 1933.

(1) Il y en avait 15 au 72^e Congrès. Pour le 73^e Congrès, on ne désigna que 8 membres de la délégation démocrate aux Voies et Moyens, sans doute parce qu'il s'agissait d'une session spéciale où la Chambre ne fut organisée que partiellement.

(2) Les membres de ces Committees on committees sont choisis selon la seniority rule sans plus. Les systèmes démocrates et républicains de la Chambre ne sont pas usités.

(3) American Political Science Review XXIV, 1930, 1^{re} sess., 71^e Cong. par Arthur W. Mac Mahon, p. 38.

miné d'avance, ou presque. Ces deux émanations des partis se mettent au travail et rapportent très rapidement les listes dressées, les slates, qui sont soumises pour approbation de pure forme, aux caucuses respectifs.

La procédure au Sénat est analogue. Il y a parfois, d'ailleurs, des exceptions à la rapidité habituelle. C'est ainsi qu'au 71^e Congrès, le Committee on Committees républicain qui avait seulement commencé son travail trois semaines après l'ouverture de la session régulière, ne compléta la commission des Finances qu'en janvier.

Décrite de la sorte, l'opération semble consacrer la prédominance de quelques congressmen sur toute l'œuvre législative (en raison de l'influence des commissions (1) ; mais il faut tenir compte, dans son jugement, des coutumes et usages, « les conventions » qui les lient étroitement dans la grande majorité des cas. Ces conventions ont trait à la composition politique des commissions, à la permanence de « tenure », à l'ancienneté et au souci de tenir compte de certaines considérations d'importance variable.

SECTION III. — LES PRINCIPES DU CHOIX

§ 1. — *La composition politique des commissions.*

1^o La première décision à prendre par les Représentants de la majorité, est la fixation du nombre des sièges à attribuer à chaque parti, mais le vainqueur des élections n'agit avec une certaine liberté que pour les commissions mineures. Il y répartit les places en s'inspirant à peu près du rapport des délégations démocrates et républicaines à la Chambre. Au contraire, dans les grandes commissions, majorité et minorité, reçoivent un nombre

(1) Parfois le Committee on Committees républicain nomme une sous-commission. Ce fut le cas en 1925. Le 6 mars, les représentants Tilson (Connecticut), Madden (Illinois), Griest (Pennsylvanie), Parker (New-York), Begg (Ohio), Newton (Minnesota), reçurent délégation des pouvoirs du Committee on Committees. Cong. Digest, mars 1925 rapporté par Finla Goff Crawford: *Readings in American Government*, p. 199.

de sièges fixé une fois pour toutes, sans qu'il y ait à tenir compte des fluctuations des partis et de leur importance numérique.

Ainsi, dans une commission de 11 membres, la majorité est usuellement représentée par 7 membres et la minorité par 4, et dans une commission de 35 membres, les nombres respectifs seront 21 et 14 (1).

Cette décision et la convention qui la régit sont une conséquence du système à deux partis organisés tel qu'il existe aux Etats-Unis. La convention primitive différente, résultait de la nature de la Confédération où chaque colonie faisait figure d'Etat souverain et indépendant, participant à une sorte de réunion diplomatique pour une action commune. Chaque Etat devait être représenté dans chaque comité. Le 1^{er} Congrès s'inspira de cet exemple et sa première commission se composait de 11 membres. On retrouve encore cette habitude en 1806, où la commission des Postes est créée avec 17 Membres. Une organisation semblable pourrait se concevoir aujourd'hui avec des assemblées de 48 Parlementaires, ce qui ne serait guère plus que les 35 membres de la commission des Appropriations, mais cependant bien davantage que la vingtaine habituelle et ce qui occasionnerait de grandes difficultés dans l'aménagement du travail législatif. Chaque représentant verrait en effet se multiplier ses affectations à des commissions diverses (2). Quoiqu'il en soit, cet usage a été abandonné et bien que l'on s'efforce de donner une représentation à chaque section (3) du pays, ce sont les données politiques qui gouvernent la répartition des sièges.

Chaque parti a donc des représentants dans toutes les commissions et les sièges sont distribués ainsi qu'il a été dit, selon la proportion coutumière ou d'après le résultat

(1) J. W. Garner et L. I. Capen. *Our Government*, p. 308.

(2) W. B. Munro, *op. cit.*, p. 237.

(3) Unité territoriale sans caractère officiel, correspondant à nos provinces ou mieux à nos régions et venant se superposer aux Etats comme elles aux départements.

des élections et le rapport réel des forces des Républicains et des Démocrates. Ceci est en opposition avec le mode de préparation des lois de l'Angleterre, mais en conformité avec celui de la France.

En Angleterre, la législation d'importance générale émane du Cabinet et les bills sont rédigés par les soins des ministres et présentés au Parlement sans que l'opposition ait pu participer d'une manière quelconque (1) à leur rédaction. En séance, la minorité remplira son rôle de critique et de détraction, elle ne fera rien d'autre, cela résulte de « la conduite jusqu'à sa conclusion logique du Gouvernement de parti (2).

En France, on connaît longtemps la désignation des commissaires par les bureaux ; l'assemblée s'en remettait au hasard pour la composition de ses commissions (3), en dépit des conséquences qui pouvaient en résulter : majorité à la minorité, exagérations dans la répartition des sièges, absence des hommes compétents. Aujourd'hui, en règle générale, les commissions sont élues « à la proportionnelle des groupes » (4) ce qui reproduit à peu de choses près le système américain et donne des commissions à l'image de l'assemblée dont elles émanent.

2° D'ordinaire et à juste titre, Wilson mis à part (ses critiques seront rapportées avec les projets de réforme) les auteurs américains se félicitent de l'existence de cette convention. Elle donne en effet à la minorité la possibilité de se faire entendre, de présenter ses arguments, d'exposer les défauts des mesures proposées ; elle assure ainsi le dépôt sur le bureau des assemblées, de projets mieux étudiés et accroît en somme l'efficacité du travail préparatoire. La puissance politique du parti dominant ne reçoit aucune atteinte de cet usage ; il possède la présidence de toutes les

(1) Officiellement peut-être, officieusement des transactions peuvent intervenir.

(2) W. F. Willoughby, *op cit.*, p. 346.

(3) Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 77 et seq.

(4) Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 82.

commissions et la majorité de leurs membres suit ses directives ; s'il veut faire passer un bill, il n'a qu'à le déclarer mesure de parti (1) et sous peine d'exclusion il obtient le vote des commissaires qui se réclament de lui. Donc les textes politiques peuvent passer quand il le faut et tous les textes bénéficient d'une meilleure préparation. Dé plus la convention dont il s'agit permet de donner une représentation à certaines sections du pays, d'opinions très tranchées, entièrement démocrates ou républicaines, qui en cas de défaite de leur parti, seraient privées de tout siège dans des commissions importantes, si le parti dominant s'attribuait toutes les places (2).

Cette organisation bi-partisane se retourne parfois contre les partis. Il peut se produire au sein des commissions, des conjurations analogues à celle qui aboutit à la mise en minorité du Speaker Cannon à la Chambre des Représentants et la minorité alliée à quelques dissidents de la majorité arrive ainsi à mener jusqu'au vote final une mesure qui sort de la ligne du parti dominant.

Ce n'est que récemment que la représentation des deux partis au sein des commissions arriva au point d'achèvement actuel. Sans doute, les considérations politiques dominent la question depuis le début du XIX^e siècle, moment où l'usage de donner un siège de commissaire à chaque Etat tomba en désuétude, mais le procédé de désignation permettait de douter de l'existence d'une représentation équitable des deux partis. Le Speaker désignait les commissaires de son parti c'est-à-dire de la majorité et ceux de la minorité. Il pouvait ainsi écarter des commissions importantes les leaders du parti adverse et les reléguer dans des postes sans intérêt, choisissant pour les Appropriations par exemple, les membres les plus ternes de la minorité (3).

(1) J. P. Chamberlain. *Legislative Processes. National and States*, p. 53.

(2) V. *infra*. Un autre résultat est que les représentants doivent tous se réclamer d'un des partis organisés sous peine de se voir privés de sièges de commissaire intéressants ; ceci réduit les dissidences.

(3) Willoughby, *op. cit.*, p. 348.

Il y avait bien certaines conventions qui pouvaient gêner cette manœuvre, la seniority rule notamment, mais un peu d'habileté et de patience permettait de tourner l'obstacle. Le Speaker Cannon abandonna cette pratique au début du siècle et permit au leader de la minorité de nommer les commissaires de son parti (1). Depuis lors, chaque parti a continué de désigner ses propres commissaires.

Il subsiste cependant une certaine surveillance qu'exerce la majorité sur la minorité pour la contraindre à observer les règles établies ou appliquées par elle, majorité. Ainsi le 18 avril 1921, la majorité força la minorité à modifier sa liste de commissaires parce que la règle relative aux commissions exclusives avait été enfreinte deux fois (2). Mais la majorité ne se substitue jamais à l'autre parti, elle ne nomme pas, elle prie de nommer quelqu'un d'autre à la place de celui qui est proposé et refusé.

§ 2. — *La permanence de tenure et la seniority rule.*

I. — 1° La désignation des commissaires au début de chaque Congrès ne saurait accomplir de bouleversement dans les commissions, car il est de principe qu'un siège ne peut être enlevé à son titulaire sans son consentement et que les membres des commissions y prennent rang d'après le temps qu'ils y ont siégé.

La permanence de tenure suivant l'expression usitée ne joue guère de rôle que pour les commissions importantes, Voies et Moyens, Appropriations, Affaires étrangères, Justice, etc., qui procurent à leurs membres une influence toujours très grande, parfois prépondérante sur la législation et les affaires du pays. Au contraire, un con-

(1) Am. Pol. Sc. Rev. 1909, III. *The Speaker of the House of Representatives* par Asher C. Hinds, Clerk at the Speaker's table, p. 161. « During the last six years, Mr Speaker Cannon has permitted the minority leader to name the minority members of the committees, thus restricting still further his own opportunities for moulding the sentiment of the committees ».

(2) Cong. Rec. 18 avril 1921, p. 408. V. aussi ci-dessous au même chapitre.

gressman s'accroche rarement à un siège dans une commission mineure que la plupart ne considèrent que comme une occasion, au début d'une carrière politique, de se familiariser avec la vie du Congrès en attendant une désignation plus intéressante à la législature suivante.

La deuxième partie de la convention, que les Américains appellent *seniority rule* ou règle d'ancienneté, nécessite un exposé un peu plus long. D'après elle, les membres d'une commission sont inscrits au tableau à un rang d'autant plus élevé qu'ils occupent un siège depuis plus longtemps. Il s'agit là d'une ancienneté particulière, propre à la commission considérée qui se distingue de l'ancienneté dans l'assemblée. Par exemple, à la commission des Relations étrangères, le sénateur Robert J. Bulkley de l'Ohio, en 1934 était le dernier commissaire démocrate après James P. Pope de l'Idaho bien qu'il occupât le 26^e rang au Sénat et le sénateur Pope le 36^e. Ou encore, à la Chambre, à la commission des Appropriations, James P. Buchanan du Texas est président et Edward T. Taylor du Colorado n'est que deuxième bien qu'il soit à la Chambre depuis 1909 contre 1913 ; seulement il entra plus tard à la commission. Mais l'ancienneté dans les commissions se rapproche de l'ancienneté dans l'assemblée au moins pour le Sénat (1), en ce sens qu'elle doit être ininterrompue et que la défaite dans la bataille électorale annule le temps passé dans une commission. Le commissaire battu, puis élu à nouveau et désigné ensuite pour la même commission, occupe le rang d'un débutant.

Les nouveaux venus prennent donc place au bas du tableau d'après la date de leur nomination et pour le cas où ils seraient plusieurs à être choisis le même jour, d'après leur ordre de désignation qui en général se modèle sur l'ancienneté dans l'assemblée. Le doyen vient naturellement à la première place et occupe de droit le poste de

(1) L'ancienneté joue un rôle moindre à la Chambre quand il ne s'agit pas des commissions.

chairman de la commission. Il faut ici remarquer que cette hiérarchie fondée sur l'ancienneté n'est pas unique mais double, chaque parti, le démocrate comme le républicain a son propre tableau, et le doyen de chaque liste prend la présidence lorsque son parti a la majorité dans l'assemblée. Le premier commissaire de la minorité s'appelle le *ranking minority member* (1) et reste de la sorte président en puissance jusqu'à un revirement d'opinion dans les collèges électoraux. Ceci est appliqué strictement à la Chambre, mais au Sénat, on peut trouver quelques exemples de présidences confiées à des membres de la minorité (2).

2° Les principes que le commissaire est propriétaire de son siège (la permanence de tenure aboutit à cela) et que l'avancement au tableau se fait à l'ancienneté, sont d'ordinaire strictement observés et si l'on peut citer quelques cas où il ait été passé outre, ces exemples rares pour les deux principes, remontent de plus pour le premier à des dates très'anciennés.

Le sénateur Stephen A. Douglas, démocrate, président de la commission des Territoires se vit déposer de son fauteuil par une décision du caucus de son parti au cours de l'année 1859. Affront sanglant, mais la politique en fournissait la seule cause, il convient de le dire. Le sénateur Douglas nourrissait une opinion diamétralement opposée à celle du Président Buchanan sur une mesure importante (3). Une autre exception date de 1871, année où le Président Grant exigea que Charles Sumner quittât le fauteuil présidentiel de la commission des Relations étrangères du Sénat. Une grave divergence de vues séparait le Président et le sénateur Sumner à propos de l'annexion de Saint-Domingue. « Ils ne se parlaient plus ». Le rôle joué

(1) Le 2^e commissaire de la majorité s'appelle le *ranking majority member*.

(2) Garner, *op. cit.*, p. 308.

(3) Lecompton Constitution Issue.

en vertu de la Constitution (1), par le Sénat et, en conséquence, par sa commission des Relations étrangères, quand il s'agit d'annexion de territoires (au sens large du mot territoire) donnait à ce conflit une importance considérable. Le sénateur Sumner, républicain, fut déposé par le caucus de son parti (2).

Il y eut aussi quelques exemples d'infractions à la règle de l'avancement à l'ancienneté, certains assez récentes. Une des plus notoires date de 1921 et le vice doyen de la commission des Appropriations de la Chambre en fut la victime. Au lendemain du vote du Budget Accounting Act, la commission des Appropriations avait vu ses pouvoirs augmentés par le règlement de l'assemblée; son président, James W. Good, le promoteur de l'act nouveau, se retira. Le commissaire suivant fut écarté et Mr Madden lui fut substitué, choix heureux, car Mr Madden se révéla un grand président. En compensation, le commissaire évincé, reçut une assignation dans une autre commission et avec un bon rang.

Pour le Sénat on ne peut guère rapporter qu'un seul cas dans ces dernières années ; en 1913, S. Tillman fut écarté de la présidence de la commission des Appropriations (3).

Les principes de la bonne camaraderie parlementaire s'opposent en général à ce qu'un commissaire subisse l'affront qu'est une destitution ou le non-renouvellement d'une assignation. Il convient d'avoir égard à sa situation électorale. Son poste lui permet de rendre de multiples services à son district ou à son Etat, d'autant plus que la conception américaine des liens qui unissent le congressman à ses constituants, diffère de la nôtre. Non seulement le sénateur, ce qui se comprend en raison du

(1) Constitution 2-2-2.

(2) Luce, *op. cit.*, p. 120.

(3) Le sénateur S. Tillman prononça le 15 mars 1913 un discours pro domo imprimé au Cong. Rec., Vol. 50, P. 1, 17 mars 1913, p. 30, qui sera cité à plusieurs reprises.

caractère spécial de l'assemblée, mais aussi le représentant sont des délégués non de la nation entière comme un sénateur ou un député français (en théorie) mais de leur Etat ou de leur district. Ils viennent pour eux au Congrès, c'est normal et admis. Si son parti retire à un congressman une assignation, ses constituants perdront des avantages certains et en outre ils trouveront leur délégué au-dessous de sa tâche et estimeront qu'il n'a pas su se faire une place dans la capitale fédérale. D'autre part, une des raisons qui incitent à réélire un congressman disparaît, il n'y a plus de rang à conserver et à améliorer pour gagner une présidence, l'appétit de changement pourra se satisfaire sans frein.

Evidemment cette radiation peut créer une auréole de martyr-politique à celui qui en pâtit. Par exemple, un « progressive » se voit priver de tout bon rang parce qu'il s'est insurgé contre l'organisation de son parti (le républicain). Il y a un exemple bien connu de cet ostracisme. Le 27 février 1925, le Committee on Committees républicain décida de rayer des cadres du parti, les sénateurs La Follette du Wisconsin, Brookhart de l'Iowa, Ladd et Frazier du North Dakota, en raison de leur attitude pendant la campagne présidentielle. Ils furent en conséquence placés en bas de l'échelle (ladder) dans toutes les commissions où ils siégeaient. Cette décision ne paraît pas avoir nui à leur carrière politique. Le sénateur E. F. Ladd, élu en 1921, mourut en 1925, il n'eut donc pas à affronter de nouveau ses électeurs. Le sénateur Robert M. La Follette élu et réélu depuis 1905, mourut en 1925, mais son fils Robert M. La Follette Jr. fut élu à sa place et il occupe toujours son siège. Le sénateur Lynn J. Frazier élu en 1923 pour la première fois, est aujourd'hui en fonctions jusqu'en 1941 ce qui lui fait 9 Congrès de confiance. Seul le sénateur Smith W. Brookhart paraît avoir eu des difficultés ; son élection de 1925 fut déclarée irrégulière le 12 avril 1926 et Daniel F. Steck prit son siège, mais le sénateur Brookhart occupa de 1927 à 1933 l'autre siège sénatorial de son Etat. Depuis 1925, la tension s'est apaisée entre républicains et

progressives et l'on peut lire dans l'article de E. Pendleton Herring : « 1^{re} session du 74^e Congrès. 3 janvier-26 août 1935 » (1) au paragraphe : Organisation du Sénat (2) : « Le status du sénateur La Follette posa un problème. Elu sur un ticket « progressive » devait-il être considéré comme un républicain ou recevoir le même status de paria que Shipstead le Farmer laborite ? La Follette ne perdit pas son rang d'ancienneté dans les commissions. Le fait que son ami le sénateur Nye présidait le Committee on Committees républicain peut avoir eu quelque chose à faire avec cela ».

II. En somme, ces deux conventions sont fidèlement suivies ; elles n'en fournissent pas moins le sujet d'une discussion minutieuse dans les ouvrages de droit public américain. Les observateurs étrangers peuvent trouver curieux de voir l'organisation parlementaire des Etats-Unis négliger apparemment tout souci de capacité et de rendement, tout désir de mettre l'homme qu'il faut à la place qui convient, mais au fond les Américains s'étonnent encore plus de ce système que son âge ne suffit pas à justifier à lui seul. Aussi le pour et le contre de l'usage en cause sont-ils toujours développés avec un certain soin, parfois même avec animation, lorsque la mode vient aux réformes. Ce n'est pas le cas en ce moment, où il semble que l'attention des autorités compétentes a été détournée vers des nécessités plus pressantes et si la plupart des institutions ont été passées au crible, notre sujet, un peu spécial, il est vrai, reste à l'écart du bouillonnement général. Pour lui, la dernière période d'agitation date des années 1921, 22 et 23.

A cette époque, le sénateur Medill Mc Cormick de l'Illinois écrivit à son collègue Henry Cabot Lodge du

(1) American Political Science Review, vol. XXIX 1935, p. 985.

(2) *Loc. cit.*, p. 986.

Massachusetts (1) une lettre publique que le New-York Times reproduisit : « Cher Sénateur Lodge,... je désirais m'entretenir de nouveau avec vous, de l'urgence qu'il y a à abandonner la règle selon laquelle les présidents des commissions du Sénat sont choisis en raison de leur ancienneté de service et pour cette seule raison... » et dans le cours de sa lettre, le sénateur Mc Cormick, avec les précautions nécessaires, énumérait à peu près tous les inconvénients du système, inconvénients qui se révèlent aussi bien pour le chairman que pour les commissaires. On peut les grouper sous trois chefs : capacités, opinions trop particulières, représentation des sections.

1° La question de la capacité vient bien la première à l'esprit. Un jeune congressman reçoit un siège dans une commission ; il a fidèlement servi son parti, il est solidement protégé, nous supposons de plus qu'il n'en est pas à sa première législature, bref on lui donne une place à la commission des Appropriations de la Chambre ou à celle des Relations étrangères du Sénat. Les premiers temps, il siègera au petit bout de la table, puis les années passeront et il atteindra la présidence. Que seront devenues alors ses facultés physiques et intellectuelles ? Cette crainte d'un affaiblissement par l'âge n'est pas pure théorie (2), les congressmen américains vivent, semble-t-il, plus longtemps que la moyenne de leurs compatriotes occupés dans

(1) Le sénateur Lodge resta au Sénat de 1893 à 1925, année de son décès.

(2) Discours du sénateur Tillman, *loc. cit.*, p. 32 : « Then, Senators, contrast the way the Republicans treat their old men and the way ours are being treated. Senator Allison [sénateur de 1873 à son décès en 1908] was kept chairman of the committee on Appropriations as long as he was in the Senate although in his last years he was very feeble. Senator Perkins [1893-1915] although far more feeble than I am, is still chairman of the committee on the Naval Affairs. Senator Cullom [1883-1913] when he retired from the Senate on the 4th of March was still chairman of the committee on Foreign Relations. They do not demote and discredit their old leaders because of age ».

les affaires, et les noces d'argent parlementaires ne sont pas rares (1) ; sans doute ont-ils une vie plus paisible. Après 25 ans de mandat, une certaine fatigue peut se faire sentir (2) mais on voudra bien admettre que le danger n'est pas très grand ; pour chaque élection, d'ordinaire, une campagne s'impose et la moindre tournée électorale aux Etats-Unis constitue une épreuve parfaite des forces d'un homme (3). Quant aux facultés intellectuelles, l'âge de bon nombre des personnalités marquantes de notre époque permet de voir qu'on ne saurait assigner d'âge limite au delà duquel elles diminueraient. Et la campagne contre certains juges de la Cour Suprême qui seraient trop âgés pour accomplir leur tâche, paraît beaucoup plus inspirée par des raisons politiques que par la réalité des faits. Mais pour en revenir aux commissaires, le vrai sujet de crainte est qu'ils ne soient pas toujours les plus capables de leurs collègues pour le genre d'affaires considéré et que le chairman ne soit pas le meilleur d'entre eux.

Le système actuel aboutit à ce résultat que des hommes d'une compétence incertaine restent en place et empêchent

(1) On peut relever les noms de plusieurs sénateurs ayant dépassé les 25 ans de mandat : William E. Borah, 1907-1937 (la 2^e date est celle de l'expiration du terme en cours) Duncan V. Fletcher 1909-1939, Ellison D. Smith, 1909-1939, Henry F. Ashurst 1912-1941. A la Chambre Henry T. Rainey compte 15 termes non consécutifs, Adolphe J. Sabath 14 termes consécutifs.

(2) C'est la raison donnée en 1913, quand le sénateur Tillman se vit refuser le siège présidentiel auquel il avait droit en raison de son ancienneté. « The reasons assigned for the action of the steering committee that it is solely be cause they are solicitous of my health and do not believe I am physically able to perform the arduous labors of the committee on Appropriations are sincere, I hope, and rest on that motive alone. If I did not believe that this motive governed them, I would have to believe that ambition and not the best interest of the Democratic Party caused their verdict ». Cong. Rec. 17 mars 1913, p. 30.

(3) Dans le cas particulier du sénateur Tillman, il ressort de son discours qu'il n'avait pas eu à faire campagne. « Last August I was reelected against two strong men by a large majority without spending a dollar and without making a speech ». Cong. Rec., *loc. cit.*

leurs collègues moins anciens et peut-être de plus de valeur, d'entrer dans les commissions ; ces derniers doivent en conséquence marquer le pas et occuper des places dans des commissions sans intérêt, quelquefois pendant plusieurs années. Néanmoins un correctif puissant se trouve dans la proportion des nouveaux venus à chaque Congrès, particulièrement à la Chambre des Représentants, où en général, un tiers des mandats change de titulaires lors des élections. Ce renouvellement entraîne des vacances dans les commissions et ces places sont distribuées d'après les aptitudes de chacun.

Pour le fauteuil de chairman, le problème reste entier, il n'y a pas de correction résultant des faits eux-mêmes, il faut recourir à la violence et destituer celui dont les services ne satisfont plus, à moins qu'on ne réussisse à lui faire entendre qu'une démission arrangerait bien des choses. Les exemples d'une telle action restent rares et il n'est pas souhaitable qu'ils deviennent plus fréquents. La possibilité d'une capacité insuffisante du président constitue le gros écueil du système, car le président anime la commission, il décide des réunions, des audiences, de la distribution des rapports et défend le bill en séance, cependant son seul titre se trouve dans son ancienneté. Sans doute, « nous savons » écrit le Sénateur Mc Cormick, « que dans une majorité de cas, les hommes qui sont devenus présidents ont été de bons présidents, mais il y en eut d'autres que rien ne désignait particulièrement pour cette fonction » (1). Le sénateur Mc Cormick ne donne pour raisons que l'âge, la santé, ou une divergence de vues avec la majorité (cas d'une majorité républicaine et d'un chairman progressive ; hypothèse fantaisiste car, en général, la divergence sera moins nette).

Par âge, il semble qu'il faille entendre surtout valeur intellectuelle diminuée, mais il peut s'agir aussi d'une

(1) Lettre Mc Cormick déjà citée.

sorte de fossilisation analogue à ce que le Président Roosevelt a cru discerner chez certains juges à la Cour Suprême. Supposons qu'un sénateur d'un Etat du Middle West soit porté par la durée de ses services à la présidence de la commission des Relations étrangères. Il est commissaire depuis de très longues années, la politique de son pays a été discutée à fond devant lui et par lui, mais sa conception de l'attitude à observer vis-à-vis du monde extérieur est-elle conciliable avec les faits ? La tour d'ivoire peut être préférée à toute autre demeure, mais il est difficile d'y rentrer après en être sorti, sans faire preuve d'une certaine étroitesse de vues et même d'un égoïsme mal compris. On voit ici un des cas où l'attribution de la présidence selon d'autres principes serait préférable.

2° La place de chairman donne à son titulaire, les leviers de commande ; il n'est pas toujours bon de faire un chef d'orchestre d'un vieil exécutant ; la question de capacité mise à part, se pose celle de l'unité de doctrine avec le parti. Elle existe aussi pour les commissaires, mais alors le problème présente moins d'acuité, car il suit en quelque sorte les degrés de l'échelle, les jeunes commissaires se rapprochant le plus de la ligne actuelle du parti et ils occupent environ un tiers (1) des sièges, par ailleurs les membres d'une commission se modèlent en général sur le chairman. Néanmoins, si les Etats-Unis, comme tous les pays, connaissent les Saxons, ils ont aussi parfois des Jeunes Tures Saxons et Jeunes Tures permettent de temps à autre les coups de force de la minorité, quelques républicains se joignent aux démocrates, ou bien aujourd'hui quelques démocrates appuient les républicains et le parti de la majorité est battu.

Il y a presque toujours plusieurs opinions au sein de la majorité du Congrès, le leader du parti représente la plus forte par le nombre, en sera-t-il de même du président de

(1) Moins ou plus suivant que la commission est importante ou non.

chaque commission ? Son ancienneté ne garantit pas certainement ses opinions conformistes, on connaît de vieux Jeunes Turcs d'un côté comme de l'autre de l'Océan. La divergence peut donc se produire dans les deux sens. Nous ne parlons ici bien entendu, que des divisions au sein du parti majoritaire, il va de soi que la minorité du Congrès lutte toujours contre le chairman, au sein des commissions, sur les questions politiques.

Le chairman peut d'ailleurs être le seul ou presque, de son avis, c'était sans doute le cas en 1871, lors du différend Grant-Sumner. Le Président Grant appartenait au même parti que la majorité d'alors, l'opposition de Sumner était personnelle et le caucus républicain ne fit aucune difficulté pour le « démissionner ». La conduite du sénateur Sumner s'explique aisément. Il avait pris position contre une certaine politique, il était anti-annexionniste, le Président Grant estimait au contraire que l'annexion servait les intérêts américains. L'un des deux devait céder et bien entendu ce fut le sénateur qui s'inclina. Il n'avait derrière lui que ses constituants et encore, tandis que le Président Grant jouissait de son prestige de héros national et s'appuyait sur les millions de voix qui l'avaient porté à la magistrature suprême.

Le différend Buchanan-Douglas avait eu aussi pour base une divergence de vues.

Plus récemment, par suite de décès ou de mauvaises fortunes électorales, le sénateur Borah de l'Idaho devint président de la commission des Relations étrangères. Il était en hostilités déclarées avec la politique étrangère du Président Coolidge qui recevait cependant l'approbation de la majorité du Sénat (1). Les difficultés qui naquirent de la collaboration de ces deux hommes n'allèrent pas jusqu'aux extrêmes que nous avons vus, mais il n'y a pas de doute que la marche de certaines affaires n'en fut pas accélérée.

(1) J. M. Mathews, *op. cit.*, p. 342.

Cette possibilité d'un conflit d'opinions entre le chairman et les commissaires, entre la commission et l'assemblée, entre le chairman d'une commission importante, Relations étrangères du Sénat ou Appropriations de la Chambre, et le Président, constitue le deuxième défaut grave de la règle d'ancienneté. Le système américain de séparation des pouvoirs offre assez d'occasions de frictions entre le Président et les assemblées pour qu'il semble fâcheux qu'un simple usage puisse troubler la concorde naturelle entre un Président et un Congrès qui appartiennent au même parti. Pour souligner davantage l'importance de ces désaccords, il convient d'anticiper quelque peu et de faire remarquer que les assemblées votent le plus souvent sans débats les mesures proposées par leurs commissions et que, s'il y a débats, le chairman de la commission les dirige à sa guise; en somme il s'en faut de peu que le Congrès ne devienne un Corps législatif analogue à celui que la France connut sous le 1^{er} Empire. Quant aux textes écartés par les commissions, ils le sont définitivement dans l'immense majorité des cas, la règle de décharge ne jouant que très rarement.

3° Le dernier grief que l'on peut formuler contre la seniority rule naît de la difficulté qu'elle entraîne lorsqu'il s'agit de donner une représentation à peu près égale non pas aux Etats, chose presque impossible, mais aux sections. Les hasards des élections ou des décès privent parfois une section de tout commissaire ancien dans une ou plusieurs commissions importantes. On peut reprocher aux électeurs leur inconstance, mais on ne saurait voir dans les décès une erreur de leur part. En sens inverse, une grande constance des électeurs, une belle résistance des congressmen peuvent donner un résultat semblable à celui qu'obtint le Maine, simple Etat, à la fin du xix^e siècle. Il avait alors 4 représentants et ils occupaient les postes de Speaker (Reed) et de chairmen des Voies et Moyens, de la Marine et des

Bâtiments et Terrains publics (1). Cet exemple est sans doute le cas extrême, mais même en restant dans la moyenne, il y a bien souvent de sérieuses difficultés à donner un siège à certaines sections.

Tels sont les arguments qui se présentent contre la permanence des assignations et la règle de l'ancienneté. Harvey Walker a cru pouvoir écrire que la « manière de déterminer les assignations dans les commissions est à peine supérieure au tirage au sort » (2). Ce jugement beaucoup trop sévère ne tient pas compte d'un certain nombre de facteurs importants : le choix préalable effectué par les personnalités qui désignent les commissaires, le fait indéniable que les congressmen recherchent les commissions pour lesquelles ils se sentent les plus qualifiés, enfin l'aptitude des parlementaires à trouver des accommodements. Néanmoins les auteurs américains laissent paraître une sorte de malaise lorsqu'ils exposent la seniority rule et ils s'efforcent de la défendre.

4° Les deux arguments que l'on voit mettre en avant sont qu'un autre procédé serait pire et en second lieu que la compétence dépend beaucoup de l'expérience en matière parlementaire et que la seniority rule constitue la meilleure méthode pour avoir des hommes expérimentés. On apprécie le système actuel par comparaison avec ceux que le Congrès employa dans le cours de son existence depuis

(1) Cong. Rec. Vol. 65, 22 janvier 1924, p. 1283. The making of a Representative. Remarks of Champ Clark at the Washington Press Club reception. Jeudi 16 mars 1916. Inséré Cong. Rec. 17 mars 1916 et réimprimé en 1924. « In the second and third Congresses in which I served, Maine, with only four members, had the Speakership and the chairmanship of the great committees on Ways and Means, Navy, and Public Buildings and Grounds a most remarkable circumstance, giving the Pine tree State an influence in the House and the country out of all proportion to her population and wealth. These four men Reed, Dingley, Boutelle and Millikin each served in the House 20 years or more. Other states might profit by her example... »

(2) Harvey Walker, *Law making in the U. S. A.*, p. 200.

1789 : l'élection par l'assemblée et la désignation par le Speaker ou le Président (Vice-Président des Etats-Unis ou Président pro tem).

L'élection en séance par acclamations ne se conçoit guère dans une assemblée aussi nombreuse que la Chambre des Représentants (435 membres), si elle peut s'admettre au Sénat qui ne compte que 96 membres ; mais de toutes façons elle engendrerait au début des sessions un tohu bohu et un désordre qui ne faciliteraient pas la désignation des hommes compétents. Si la discipline de parti joue, le système change de nature.

Le scrutin n'introduirait pas le désordre dans l'assemblée mais il serait un danger pour la discipline de parti et surtout il entraînerait une nouvelle campagne électorale. Les places de commissaires, a fortiori les présidences, si elles sont toujours honorifiques, deviennent profitables pour les commissions importantes, en raison de l'influence qu'elles procurent et même de l'indemnité supplémentaire qu'elles entraînent parfois. Il serait à craindre que ne se développe prodigieusement le log-rolling (1) que nous connaissons en France sous le nom de camaraderie parlementaire et qui d'après les auteurs américains, semble n'avoir que trop tendance à sévir aux Etats-Unis (2). On verrait naître une véritable bourse où les services s'échangeraient contre les sinécures.

La désignation par le Speaker ne présente pas ces risques de corruption, mais l'esprit américain s'est révolté autrefois contre l'autocratie en matière parlementaire et lui préfère toujours la polyarchie actuelle.

Il faut remarquer que chacun des procédés énumérés peut se combiner avec la seniority rule qui viendra simplement diminuer la liberté de choix et ils ne différeront alors du système actuel que par l'autorité chargée de ce choix.

(1) Mot à mot : rouler le tronc. Expression qui vient de la vie ancienne des fermiers et des trappeurs où chacun assistait son voisin pour construire la maison de bois qui l'abriterait.

(2) V. notamment Willoughby, *op. cit.*, p. 351.

Mais pris à l'état pur, exception faite peut-être de la désignation par le Speaker, ils impliquent une liberté voisine de la licence qui porterait à craindre qu'ils ne donnent des commissaires moins compétents que le fait la seniority rule.

La règle d'ancienneté limite la lutte pour les places lors de l'organisation des assemblées et surtout, c'est là sa grande qualité, elle assure une influence prépondérante à ceux qui ont le plus de compétence.

Il n'y a pas à se dissimuler que dans la vie parlementaire en dehors, cela va de soi, d'une certaine instruction, une longue pratique constitue la base essentielle de la compétence. Le travail législatif le plus souvent, n'est que l'expédition de besognes habituelles.

Quelquefois la question posée sera plus délicate, mais il serait pessimiste de croire que le congressman, s'il ne réunit pas les connaissances suffisantes ne recourra pas à l'aide d'un collègue ou d'un étranger à l'assemblée, professeur, économiste, industriel, qui lui prêtera ses lumières. On ne doit pas oublier non plus que les projets de lois sont souvent offerts tout rédigés par le gouvernement ou des organismes privés. La question technique résolue, il suffit pour prendre une décision d'avoir une certaine connaissance des problèmes de l'heure et cette connaissance s'acquiert automatiquement, inconsciemment, involontairement même quand les solliciteurs se font pressants.

Somme toute l'ancienneté engendre le bon congressman. L'usage actuel procure des commissions dont le personnel est stable. Les commissaires travaillent ensemble depuis de longues années (1), ils forment de véritables équipes et le plus ancien les connaît tous bien, il sait le fort et le faible de chacun et utilise au mieux les hommes dont il dispose. Cette connaissance de ses collègues constitue un gros avantage pour le président.

(1) Les commissions de minime importance n'ont pas cette stabilité de personnel et ne constituent que des sortes d'écoles de commissaires ; mais on peut les négliger ici.

Un deuxième point où les parlementaires chevronnés excellent est le maniement du règlement et l'utilisation de tous les usages, chose particulièrement difficile aux Etats-Unis, pays de droit anglo-saxon. Les assemblées y appliquent tantôt avec rigueur leur règlement, tantôt le tournent, tantôt font exactement le contraire de ce qu'il prescrit si bien que R. Luce, représentant d'une grande culture, avoue ignorer ce qui se pratique dans certaines législatures d'Etat, il y a le règlement, mais comment est-il appliqué ? quels sont les précédents (en quelque sorte la jurisprudence) ? Ceci c'est la forme ; les années agissent aussi sur le fond (1).

Les commissaires connaissent bien en général, les questions dont ils s'occupent. Les administrateurs des départements intéressés deviennent à la longue leurs amis, ils leur donnent tous les renseignements qu'ils peuvent désirer et une masse de documents se trouve à leur disposition, il y a là, tout ce qu'il faut pour acquérir la compétence. La phrase admirative qu'au sortir des audiences des commissions les fonctionnaires ne manquent pas de prononcer à l'usage de la presse, où ils dépeignent leur étonnement devant les connaissances des commissaires et déclarent qu'eux-mêmes en savent tout juste autant, est l'expression de la vérité dans la plupart des cas. Cette compétence acquise par la pratique constitue la force du système actuellement suivi, c'est elle qui permet de considérer comme négligeables les arguments présentés contre la seniority rule et de penser que les usages présents ne seront pas

(1) *Remarks of Champ Clark*, loc. cit. : « It is a high honour to be a representative in Congress, if for only one term, and with the number of terms the honour increases in geometrical rather than in arithmetical proportion. A Member's usefulness to his country should increase in the same proportion. A man has to learn to be a Representative just as he must learn to be a blacksmith, a carpenter, a farmer, an engineer, a lawyer or a doctor. »

« *Poeta nascitur non fit* »... says Horace ; but Congressmen that is useful and influential Congressmen, are made largely by experience and practice ».

changés de sitôt bien que des projets de réforme apparaissent de temps à autre.

§ 3. — *Autres considérations.*

La composition bi-partite des commissions, la permanence de tenure et la seniority rule ne sont pas les seules conventions suivies. Il en existe d'autres, et s'il convient de leur donner le nom de principes directeurs plutôt que celui de conventions en raison de leur rigueur moins grande, ils jouent cependant un rôle important dans la désignation des commissaires. L'un se rapporte aux hommes à choisir, l'autre d'importance toujours croissante à la représentation des sections.

I. En principe les places de commissaires sont attribuées selon les desiderata de chacun, mais généralement le nombre des aspirants aux places intéressantes dépasse celui des vacances et un choix s'impose.

Au Sénat, le petit nombre des membres, le grand nombre des sièges permettent à la courtoisie sénatoriale de régner dans une certaine mesure. Le sénateur Mc Nary, chairman du Committee on Committees républicain, écrivait en 1929 : « I will send a letter to every majority senator early next week, asking each to state how he is satisfied with his present committee assignments and what committees he desires appointment to. These replies will be catalogued and assignments made on the basis of seniority ». (1) On voit que même au Sénat, un choix s'impose et si les leaders l'effectuent en se fondant sur la seniority rule, ils observent la règle du jeu correctement. Ceci apparaît dans tout le discours du sénateur Tillman déjà cité plusieurs fois et spécialement quand il dit (p. 31) : « My long service here and the custom which has obtained almost from the beginning of the Government entitles me to select from among the committees of which I am a member a chairmanship. I am senior Democrat on three important com

(1) American Political Science Review 1930, XXIV, p. 38.

mittees and can select the chairmanship of either of them : Appropriations, Interstate Commerce and Naval Affairs ».

A la Chambre, il y a en tout et pour tout 2 places de commissaires par représentant (1), il est donc moins facile de satisfaire chacun et Champ Clark raconte plaisamment : « No congressional tenderfoot ever had poorer assignments than I had—Claims and Old Pensions [Veterans Pensions ?] but I never complained or kicked » (2).

Ces demandes des congressmen surtout s'il s'agit de nouveaux venus, permettent aux leaders de connaître les aptitudes de chacun. A la Chambre, il y a d'ordinaire de 100 à 200 membres nouveaux par Congrès, soit en raison des assignations multiples données à chaque représentant, de 200 à 400 sièges à pourvoir, et de plus les commissaires en place peuvent demander un changement. On trouve là, le correctif de la seniority rule, seront seuls choisis les hommes qui firent leurs preuves dans leur profession ou dans les législatures d'Etat. A supposer qu'une commission importante soit composée d'incapables, après quelques Congrès, la majorité en sera renouvelée complètement. Ce raisonnement vaut aussi pour le Sénat, mais le temps nécessaire est plus long.

Par malheur les nécessités politiques assombrissent le tableau. Avant de juger les capacités d'un homme, les membres des committees ou committees jugeront ses services politiques. Qu'est-ce qu'il est dans le parti ? Est-il « bon teint » ou son adhésion ne résulte-t-elle pas de l'impossibilité où se trouve un indépendant de faire son chemin ? Quels sont les services rendus au parti ? Ces considérations sont indispensables pour assurer la force d'un parti, mais on peut douter qu'elles assurent aussi bien le choix d'hommes compétents.

Une dernière considération s'impose enfin.

Il y a 96 sénateurs et 435 représentants d'une part et 33 commissions au Sénat et 46 à la Chambre d'autre part,

(1) La répartition pratique se fait à raison d'une place dans une commission importante ou de plusieurs dans des commissions mineures.

(2) *Remarks of Champ Clark*, loc. cit.

soit 470 (1) sièges de commissaire au Sénat et 885 (2) à la Chambre. La répartition arithmétique des places se heurte à une impossibilité, car certaines commissions déploient une activité considérable tandis que d'autres vivent d'une vie très ralentie. Un aménagement qualitatif des sièges s'impose donc.

Les républicains et plus particulièrement les sénateurs républicains s'occupèrent les premiers d'une répartition rationnelle des places de commissaire. A vrai dire, ils poursuivaient surtout un autre but, ils voulaient supprimer l'entremêlement exagéré des personnels des commissions, qui donnait à quelques-uns le contrôle de toute la législation ; mais une meilleure distribution des sièges résultait forcément de cette réforme.

Le sénateur Norris avait proposé une résolution qui vint en discussion le 15 novembre 1918 et qui tendait à modifier la règle XXV du règlement afin de rendre la présidence d'une commission importante incompatible avec tout autre siège de commissaire. Etaient considérées comme importantes les commissions des Appropriations, des Finances, des Relations étrangères, du Commerce international, de la Justice, des Affaires militaires, des Affaires navales et des Postes. Le Sénat repoussa la résolution, mais la Conférence républicaine l'approuva, non sans l'avoir sensiblement modifiée.

Telle qu'elle est sortie des délibérations de la Conférence, la résolution Norris prévoit qu'aucun sénateur ne recevra la présidence de plus d'une des dix commissions importantes, à savoir les commissions énumérées ci-dessus plus Agriculture et Commerce (3). Mutatis mutandis, la Chambre entraînée par les républicains, adopta le principe. Il y avait à le modifier, car la question ne se pose pas de la même façon dans les deux assemblées et les solutions doi-

(1) S. M. 73^e Cong., 2^e sess., p. 30 et seq.

(2) H. M. 73^e Cong., 2^e sess., p. 303 et seq.

(3) American Political Science Review 1920, T. XIV, American Government and Politics par Lindsay Rogers, p. 74.

vent différer. Nous allons le voir en exposant les usages que l'une et l'autre suivent.

A la Chambre, il y a grosso modo 2 places de commissaire pour chaque représentant. Même en tenant compte du fait que la majorité reçoit plus de sièges que la minorité on peut dire que les committees ou committees jouissent d'une certaine liberté de manœuvre.

Ainsi en 1934, les membres démocrates des commissions des Appropriations, des Voies et Moyens, du Commerce, des Banques et de la Monnaie, de la Justice, ou des Affaires navales, n'avaient qu'une seule commission. Les membres de la minorité ne subissent pas cette restriction et cela se comprend, parce qu'ils ne rédigent presque jamais de rapport et qu'ils ne jouent somme toute qu'un rôle secondaire. Toujours en 1934, les commissions des Appropriations sur 14 commissaires républicains n'en avait que 6 sans autre siège. Au Commerce 5 sur 11 étaient dans ce cas. Aux Banques et Monnaie, les républicains avaient tous plusieurs commissions, etc. La commission des Voies et Moyens faisait exception, 9 républicains sur 10 n'appartenaient qu'à elle et le 10^e avait pour seconde commission, la commission on Memorials.

On appelle commissions exclusives, ces commissions qui sont pour les membres de la majorité incompatibles avec toute autre. Parfois, d'ailleurs, la règle fut étendue aux membres de la minorité, notamment en 1921.

Le 18 avril (1), la majorité demanda à la minorité si elle avait observé cette règle. Congressional Record, p. 408; Mr Mondell : « La minorité a-t-elle observé la règle relative aux commissions exclusives ? » Mr Garner : « Nous l'avons fait sauf deux exceptions... »

Mr Garner : « Je viens d'expliquer au gentleman que lorsque nous avons les commissions exclusives, cette restriction s'appliquait à la majorité seule et non pas à la minorité. Toutefois quand elle s'appliquait à nos propres

(1) Cong. Rec. 18 avril 1921, p. 408.

commissions, nous fîmes l'exception à laquelle j'ai fait allusion ».

En dépit de ce que put dire Mr Garner, la majorité força la minorité à modifier sa liste de commissaires.

Grâce à cette précaution dans la distribution des sièges, la majorité peut assurer un travail qui exige la présence à toutes les séances et qui ne souffre pas en raison de son importance en qualité et quantité, que des commissaires soient tiraillés entre plusieurs séances et plusieurs devoirs contradictoires. La commission compte ainsi des membres non pas épisodiques, mais de tous les jours, qui se trouvent libres pour assister aux réunions ou aux auditions et pour étudier les documents qui viennent sur le bureau de la commission (1). (Nous verrons au chapitre suivant que la réalité ne correspond pas toujours à ce que la théorie pouvait laisser espérer).

Les commissions mineures reçoivent le reste des représentants et leurs séances espacées, leur travail léger, leur existence paisible s'accommodent bien d'une division de l'activité de leurs membres.

Au Sénat, les données du problème ne permettent pas aux *committees* ou *committees* de lui donner une solution aussi satisfaisante que celle que l'on trouve à la Chambre. Il y avait aux 72^e et 73^e Congrès, respectivement 465 (2) et 470 (3) places de commissaire que 96 sénateurs devaient occuper. On ne peut éviter que certains ne reçoivent 4 ou 5 sièges. La seule restriction possible s'applique aux présidences ; un sénateur n'en reçoit jamais qu'une. Ainsi certains membres de l'assemblée ont un travail écrasant.

Au 72^e Congrès, le sénateur Smoot de l'Utah, présidant la commission des Finances et appartenait à 4 autres commissions parmi lesquelles Appropriations et Règlement. Le sénateur Norris du Nebraska, chairman de la commission de

(1) J. P. Chamberlain, *op. cit.*, p. 82.

(2) Cong. Directory, 72^e Cong., 1^{re} sess., 1932.

(3) Cong. Directory, 73^e Cong., 2^e sess., 1934.

la Justice, faisait aussi partie des commissions de l'Agriculture et des Brevets.

Au 73^e Congrès, le sénateur Fletcher présidait la commission des Banques et de la Monnaie et siégeait aux commissions du Commerce, des Affaires militaires, des Mines et Exploitations minières et de l'Impression. Le sénateur Smith, chairman de la commission de l'Agriculture, appartenait encore aux commissions du Commerce intérêts, des Manufactures, des Affaires navales, des Brevets et des Privilèges et Elections. Le sénateur Black était membre des commissions suivantes : Claims, Education et Travail, Relations étrangères, Justice, Affaires militaires, Impression, Règlement. Et ainsi pour beaucoup d'autres sénateurs. Bien qu'il s'agisse d'une assemblée moins occupée que la Chambre, cette multiplicité des assignations pose un des problèmes les plus délicats du fonctionnement des commissions. Il sera examiné au chapitre suivant.

II. Le deuxième des principes que nous avons appelés secondaires est la représentation des sections, peut-être même des Etats. On doit ici remarquer que si la représentation des sections ou régions n'a pas encore l'importance de la seniority rule, elle tend chaque jour davantage à cesser d'être un simple usage et dans quelques années, elle aura acquis l'autorité d'une convention. E. Pendleton Herring dans son compte rendu de la 1^{re} session du 74^e Congrès, ne peut-il pas constater que la seniority rule et la représentation des régions président toutes deux à l'organisation de la Chambre (1).

L'expression : représentation des régions, est assez explicite pour qu'on n'ait pas à s'attarder sur son sens. Il s'agit en bref, que les diverses régions des Etats-Unis reçoivent un nombre de sièges équitable dans chacune des commissions qui les intéressent.

Les assemblées législatives comprennent des représentants de toutes les parties des Etats-Unis, et si elles s'en remettent à des commissions du soin d'effectuer le plus

(1) Am. Pol. Sc. Rev. 1935, XXIX, p. 985.

clair de leur besogne, n'est-il pas normal que chaque région y soit représentée ?

Le principe s'énonce clairement, l'application s'en révèle, par contre, plus délicate.

Dès l'abord, on trouve un compromis : la représentation à l'échelon région ; rigoureusement, dans un Etat fédéral, il devrait y avoir représentation des Etats, mais, on le sait, ce serait très difficile, sinon impossible à réaliser. Cette première restriction indiquée, nous allons essayer d'esquisser une théorie rationnelle de la représentation des diverses parties du pays, puis nous verrons sur le terrain des faits ce que cette représentation devient quand elle doit se concilier avec les autres considérations qui dirigent la désignation des commissions. Pour obtenir une représentation satisfaisante des diverses parties du pays, il convient en premier lieu de classer les commissions en deux catégories : commissions dont la compétence concerne directement tout le pays et commissions dont le domaine plus spécial n'intéresse directement que certains Etats. Ensuite, on attribuera les sièges aux Etats, ou seulement aux régions, suivant les caractéristiques de chacun ou de chacune.

Peuvent entrer dans la première catégorie, les commissions de la Justice, des Brevets, des Postes, du Règlement, des Elections, du Contrôle des dépenses dans les départements exécutifs, des Pensions, des Pensions des Invalides, de la Révision des Lois, des Comptes, du Recensement, du Service civil, de la Législation concernant les vétérans de la guerre mondiale, etc... Elles s'occupent de questions qui intéressent tout le pays et il n'arrivera que rarement de voir s'élever dans leur domaine, des oppositions d'intérêts entre les Etats.

Au contraire, les commissions de la deuxième catégorie, traitent de questions particulières à certains Etats ou bien de sujets plus généraux, qui opposent les uns aux autres différentes parties du pays. Telles sont les commissions de l'Agriculture, des Banques et de la Monnaie, du Flood Control (prévention des inondations) des Affaires

indiennes, de l'Irrigation et des Réclamations, du Travail, de la Marine Marchande, de la Radio et des Pêcheries, des Mines et Exploitations minières, des Rivières et Ports, etc.

Comme il ne s'agit ici que d'esquisser les bases d'une représentation équitable dans le cadre du système actuel de choix des commissaires (toutes conventions mises de côté) les commissions qui se trouvent à la limite entre les deux catégories ont été négligées. Les Affaires militaires ou navales intéressent tout le pays, mais si on décide de fonder de nouveaux canons, seuls certains Etats en bénéficieront immédiatement sous forme de commandes. Les Affaires étrangères présentent le même caractère ; la Nation a intérêt à vivre en paix avec le monde, mais les Etats qui se consacrent au commerce international attachent le plus de prix aux bonnes relations générales. De même encore pour les Voies et Moyens ou les Appropriations ; tel Etat supportera des dépenses qui profiteront surtout à d'autres, mais la communauté en tirera profit tôt ou tard.

Dans les commissions de la première catégorie, les Etats recevront une représentation proportionnée à leur importance dans l'Union, importance qui se mesure traditionnellement et logiquement à leur population. Les Etats les plus peuplés envoient le plus de représentants au Congrès, pour la même raison, ils doivent recevoir le plus de sièges de commissaire. Ainsi on suivra la liste résultant du recensement (1930) : New-York, 12 millions 5 ; Pennsylvanie, 9,6 ; Illinois, 7,6 ; Ohio, 6,6 ; Texas, 5,8 ; Californie, 5,6 ; Michigan, 4,8 ; Massachusetts, 4,2 ; New Jersey, 4, etc...

Pour les commissions de la deuxième catégorie, on prendra en considération, l'activité de chaque Etat : industrie, commerce, agriculture etc... sa position de producteur ou de consommateur, sa situation géographique et son climat, etc... Les Etats recevront un ou plusieurs sièges dans les commissions qui correspondent à leurs particularités et d'autre part, les « grands » Etats seront représentés à défaut de qualification plus précise, en tant que consommateurs.

Prenons comme exemple, la commission de l'Agriculture de la Chambre.

Nous raisonnerons d'après les indications que fournit une carte reproduite dans le New York Times du dimanche 12 janvier 1936. Cette carte publiée par le Guide du Consommateur indique la part contributive moyenne de chaque Etat grand producteur (pour chaque denrée) dans la production des 7 denrées de base contrôlées par l'A. A. A. Ces denrées ne comprenaient ni les fruits, ni les bêtes à cornes.

Dès l'abord, on peut éliminer de la commission en raison de leur faible production globale des sept denrées, le Rhode Island, le Delaware, le New Mexico, l'Arizona, le Nevada, le New Hampshire, le Vermont, le Massachusetts, le Connecticut, le Wyoming, l'Oregon, l'Utah, la Virginie de l'Ouest, le Washington et le Montana. En continuant ainsi, on éliminera les 28 ou 30 Etats qui produisent le moins (globalement) on ne conservera donc qu'une vingtaine d'Etats. Les huit ou dix sièges non pourvus seront alors attribués aux Etats d'après leur population et le Massachusetts et le New Jersey etc... entreront dans la commission. Sans doute des Etats comme le Texas, l'Illinois, l'Ohio ou la Californie recevront-ils deux sièges, mais ne le méritent-ils pas du point de vue adopté ?

En sens inverse, la région du Nord-Ouest n'aurait pas de commissaire, mais elle n'est ni grosse productrice (exception faite peut-être de l'Idaho) ni consommatrice importante.

A titre de comparaison, voici la liste par ordre alphabétique des Etats représentés à la commission de l'Agriculture de la Chambre du 73^e Congrès : Arkansas, Californie, Colorado, Illinois, Iowa (2 sièges), Kansas, Kentucky, Maine, Michigan, Minnesota (2 sièges), Mississippi, New Hampshire, New York, Ohio (2) Oregon, Pensylvanie, Caroline du Sud, Tennessee, Texas (2), Virginie, Wisconsin, (Hawaï et Puerto Rico). L'Iowa, 2 millions 200 mille habitants et le Minnesota 2,5, quelle que soit leur importance comme producteurs, ne devraient logiquement rece-

voir qu'un siège. En admettant qu'on veuille conserver Hawaï et Puerto Rico, on pourrait au moins grâce à la récupération de ces deux sièges accueillir le Massachusetts et le New Jersey. Quant au New Hampshire avec sa production insignifiante et sa population de 465.000 habitants, il semble occuper indûment un siège que l'Illinois pourrait réclamer à bon droit comme deuxième place.

La composition de la commission de l'Agriculture, que nous venons de citer, se rapproche remarquablement de l'idéal, mais il ne peut pas toujours en être ainsi. D'abord et nous l'avons dit, le petit nombre de sièges dans les commissions, imposé par un désir d'efficacité, empêche de représenter les Etats, il faut souvent se contenter de donner une représentation aux régions. Ensuite, nous avons raisonné dans le cadre du système de nomination, mais en négligeant les conventions. Or elles existent et ne semblent pas devoir disparaître. C'est même, ajoutée à l'exacte appréciation de l'esquisse présentée, qui vaut seulement comme indication, cette connaissance de la solidité des conventions qui a empêché de ranger ce qui vient d'être dit avec les projets de réforme. La prépondérance accordée à la majorité de l'assemblée au sein de chaque commission et la seniority rule régissent en effet les désignations, d'abord et avant tout.

Au 75^e Congrès, la Chambre comprend presque 4 démocrates pour 1 républicain. Les derniers Etats républicains n'ont aucune présidence, ce qui est normal, mais de plus ils peuvent ne pas avoir de siège dans des commissions qui les intéressent au premier chef.

Au 73^e Congrès (majorité démocrate) la Pensylvanie, 9.600.000 habitants, envoya 34 représentants à la Chambre dont 22 républicains, elle ne reçut aucune présidence, ses élus démocrates étant de trop nouveaux venus. Le Texas, 5.600.000 habitants, le 5^e Etat par la population, envoya 21 représentants, tous démocrates, il avait 6 présidences ; Agriculture, Appropriations, Commerce, Justice, Bâtiments publics, Rivières et Ports. L'Alabama, 2.646.000 habitants envoya 9 représentants, tous démocrates, il avait 5 prési-

dences : Banques et Monnaie, Service civil, Affaires insulaires, Règlement et War Claims.

La répartition équitable des simples sièges de commissaire se heurte aussi aux difficultés que font naître les conventions.

On peut donc considérer que la représentation des régions ne saurait être beaucoup améliorée dans le cadre exact du système actuel. Pour obtenir un résultat plus sensible, il faudrait recourir à un changement complet de méthode.

SECTION IV. — *LES PROJETS DE RÉFORMES*

Divers systèmes ont été proposés ; ils sont fort inégaux. L'un ne présente guère qu'un intérêt historique, le deuxième paraît bien oublié, quant au troisième il bénéficie surtout de la personnalité de son auteur.

I. Le premier en date de ces projets de réforme préconisait le tirage au sort. Cyrus King du Massachusetts demanda à la Chambre en 1813, de désigner sa commission des Elections par tirage au sort. Dans ce cas particulier, où l'impartialité doit être le souci dominant, la proposition avait quelque valeur. Au contraire lorsque John Quincy Adams, une vingtaine d'années plus tard, la reprit en l'étendant à toutes les commissions, c'était pure dérision. On ne saurait négliger ainsi les aptitudes des représentants. Depuis et pour cette raison, personne n'a suggéré l'emploi du tirage au sort.

Les deux autres projets de réformes réclament un peu plus d'attention bien que leurs chances de succès ne paraissent pas très sérieuses. L'un met l'accent sur la représentation des sections, l'autre sur les avantages d'une législation de parti.

II. Le premier de ces deux projets, rapporté par Luce (1), émane de James Montgomery Rice et a été exposé

(1) Op. cit., p. 116.

dans « The Independent » du 1^{er} janvier 1903 sous le titre : « *An indispensable Change in Legislative Method* ». Voici son économie.

Pour nommer les commissions, l'assemblée ne voterait plus (1) tout entière mais se diviserait au préalable en autant de groupes électoraux égaux que les commissions devraient compter de membres. Ces collèges électoraux seraient composés sur une base régionale, de représentants venus de districts voisins et chacun élirait un de ses membres pour chacune des commissions, en s'efforçant de donner à tous un nombre égal de sièges d'importances semblables. Les choix seraient plus éclairés puisque des hommes de la même région se nommeraient réciproquement et chaque section disposerait d'un siège dans toutes les commissions. Le choix meilleur n'est qu'un accessoire, le fond du projet se trouve dans la représentation des régions. Mais alors, on peut se demander pourquoi Rice ne prend pas pour base le nombre des régions ou même de leurs subdivisions au lieu de poser d'abord le nombre des commissaires. Par ailleurs, laissant de côté les considérations de choix plus éclairés, et la question de la répartition politique des sièges, que Rice n'envisage pas, ne vaudrait-il pas mieux préconiser un groupement économique des districts plutôt qu'un groupement géographique ? On supprimerait ainsi un danger possible de l'application du projet Rice : le changement de la nature de la Chambre des Représentants. Cette assemblée représentative de la population ne deviendrait-elle pas une sorte de second Sénat ? Au lieu de 435 représentants, il y aurait très vite *n* petits groupes géographiques qui représenteraient des étendues de pays variables selon la densité de la population. Sans aller si loin que cette prévision de la rupture de l'équilibre voulu par la Constitution entre Etats et popula-

(1) Nous considérons ce projet comme s'appliquant au système actuel. A l'époque où il a été conçu, il ajoutait à la réforme que nous exposons un changement dans le mode de nomination : élection au lieu de désignation par le Speaker.

tion et en restant plus près de terre, le projet Rice ne rendrait-il pas plus difficile l'organisation de commissions compétentes ? Tel groupe géographique ne contiendrait pas forcément des représentants ayant les connaissances nécessaires pour siéger dans certaines commissions et il recevrait cependant une place alors qu'un autre groupe laisserait sans emploi un spécialiste.

Enfin en redonnant un nouveau lustre au particularisme local, le projet Rice ne va-t-il pas à l'encontre de l'évolution de tous les états fédéraux vers l'Etat unitaire, évolution sensible aux Etats-Unis d'aujourd'hui. La part faite dans le système actuel à la représentation des sections est suffisante et le projet Rice, bien oublié d'ailleurs, n'a qu'un intérêt théorique.

III. Le deuxième projet est plus conforme à l'évolution des faits. Aujourd'hui la délégation républicaine au Sénat et à la Chambre ne joue en pratique qu'un rôle minime, en raison de sa faiblesse numérique. Le projet que nous allons exposer tend à la suppression de toute participation de la minorité dans la confection des lois. Son auteur Woodrow Wilson l'a proposée dans son livre intitulé : « Congressional Government ».

Wilson nous donne d'abord le tableau du gouvernement américain tel qu'il fonctionne au moment où il écrit (1884). Il constate que l'équilibre voulu par la Constitution a été rompu au profit du Congrès qui est devenu le facteur dominant contre lequel ni frein ni contre-poids ne peuvent rien. Puis passant à l'examen de la législation, il déplore qu'elle ne représente l'œuvre d'aucun parti.

« En un mot le sentiment d'une responsabilité immédiate n'est jamais éprouvé par les partis nationaux. La responsabilité est diluée, et aucun vote, aucun débat ne peut la concentrer. Toute législation devrait être œuvre des partis en tant que tels ». « Il faut souhaiter que les partis agissent en tant qu'organisations distinctes, conformément à des principes avoués, sous la direction de chefs communs, afin que les électeurs puissent montrer par leurs

votes non seulement qu'ils condamnent la politique suivie, mais encore qu'ils veulent telle politique à l'avenir ».

Wilson constate qu'en fait il y a toujours une majorité et une minorité, mais que la législation votée pendant une session n'est conforme à la politique d'aucune des deux, c'est une simple liste de bills recommandés par des commissions dont les membres viennent des deux côtés de la Chambre. Les décisions des commissions ne sont pas les décisions de leur majorité, mais des compromis où l'on s'efforce de contenter tous les commissaires.

« La représentation des deux partis dans les commissions a pour résultat certain de rendre confuse la responsabilité et impossible une politique suivie. Si les commissions ne comprenaient que des membres de la majorité, le Congrès prendrait un aspect différent. Il y aurait une opposition compacte pour faire face à la majorité organisée. Mais naturellement il ne peut y avoir un tel partage des forces tant que la machine législative se trouve entre les mains des deux partis. On peut dire que seule une faible minorité des bills qui viennent devant les assemblées, a le caractère politique. Un très bref examen des bills qui sont rédigés en commission, montre que la plupart reçoivent une forme aussi neutre que possible pour bénéficier d'un passage aisé. Le but manifeste est de les habiller au goût de toutes les factions. Dans de telles conditions on ne saurait loyalement attribuer à un parti l'échec ou le succès d'une politique inaugurée par une commission ».

Wilson regrette que les partis ne soient pas nettement responsables. Il souhaite que chaque loi porte une couleur tranchée et pour cela qu'elle soit l'œuvre d'une commission « monopartisane ». Un auteur, Mc Call, répondit à Wilson, en restant sur le terrain où il s'était placé, celui de la politique. « Il n'est d'aucune façon nécessaire qu'une commission, soit politiquement une pour qu'elle puisse rapporter une mesure de parti. Le parti qui contrôle la Chambre jouit toujours d'une nette prépondérance ; il en résulte que sur une question politique, la commission sera presque invariablement, un miroir fidèle des souhaits de

la majorité de la Chambre. Dans ces conditions la représentation de la minorité au sein des commissions accentue l'esprit de parti plutôt qu'elle ne le fait disparaître (1) ».

Si maintenant on abandonne le terrain politique pour considérer la législation du point de vue technique (2) on constate que l'immense majorité des bills ne fait que gagner à un examen impartial par toutes les compétences disponibles. La législation des Brevets, l'octroi d'une pension ne doivent pas être des questions politiques, mais des questions juridiques. Wilson paraît user d'un artifice de polémique quand il écrit : « La plupart reçoivent une forme aussi neutre que possible pour bénéficier d'un passage aisé... ». Ou bien il s'agit d'une question technique et il ne peut qu'approuver le technicité de la solution ou bien il s'agit d'une question politique. Alors s'il y a une majorité à la Chambre et au Sénat en faveur d'un parti, et si ce parti ne réussit pas à faire passer les bills politiques, il est fautif. Si au contraire, l'inaction tient à une discordance entre les assemblées ou à l'opposition du Président et à l'insuffisance de la majorité pour triompher de son veto, le parti n'y est pour rien. Dans l'un et l'autre cas, on avoue ne pas voir ce qu'une organisation « monopartisane » des commissions pourrait changer.

Naturellement sous l'administration du Président Wilson, les démocrates appliquèrent ses théories et en 1913, un républicain porta à la connaissance de la Chambre que : « pendant 8 semaines la majorité de la commission [des Banques et de la Monnaie] tint des réunions secrètes dans le but de considérer le bill... » (3) La technique y

(1) Samuel W. Mc Call. *The Business of Congress*, p. 56.

(2) La représentation des sections est laissée de côté.

(3) Cong. Rec. 13 septembre 1913. Et aussi Cong. Rec. 13 septembre 1913, p. 48 Mr Smith of Minnesota parlant sur le Currency bill. Committee methods « If this bill when ready for passage is, on the whole, an improvement of our present system, I shall vote for it, notwithstanding its many defects and notwithstanding the methods adopted by the majority members of the Banking and Currency Committee and of the House in excluding the minority members from the

perdit certainement et la politique n'y gagna pas. A cette même époque, le caucus démocrate régnait aussi en maître. Ces temps sont révolus et pour notre sujet particulier il ne paraît pas aujourd'hui que la majorité démocrate veuille exclure des commissions les 89 républicains de la Chambre (1) et sans doute la commission permanente composée seulement de membres de la majorité restera encore longtemps une vue de l'esprit.

committee room and from this legislative chamber when the bill was being considered.

A more dangerous and unwarranted method of legislation has never been perpetrated ».

(1) Chiffre du 75^e Congrès. 1937-39.

CHAPITRE III

L'organisation et le fonctionnement des Commissions

Les règlements de la Chambre des Représentants et du Sénat contiennent un certain nombre de dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des commissions. Le règlement de la Chambre consacre plusieurs paragraphes des Rules X, XI et XII à notre question et pour le surplus des cas, il dispose Rule XI, 49 : « The rules of the House are hereby made the rules of its standing committees so far as applicable, except that a motion to recess from day to day is hereby made a motion of high privilege in said committees » (1). Le règlement du Sénat contient une disposition relative au quorum (2) et dans les Standing Orders on peut relever des résolutions concernant l'audition des témoins (3), les secrétaires et les dépenses des commissions (4).

Le Sénat fait donc plus que la Chambre, confiance au Manuel de Jefferson, aux précédents et d'une façon générale à la coutume qui dans les deux assemblées supplée au règlement, pour résoudre les problèmes posés par la pratique.

SECTION I. — L'ORGANISATION

On sait qu'en raison du procédé de désignation des commissions, celles-ci naissent dotées d'un président. Les

(1) H. M., p. 335, par. 739. Adopté le 8 décembre 1931, 72^e Cong., 1^{re} sess.

(2) Rule XXV, 3, S. M., p. 32.

(3) S. M., p. 115, 116 et 117.

(4) S. M., p. 127, 128, 129 et 135.

dispositions des règlements qui régissent sa nomination n'ont plus guère qu'un intérêt théorique et il convient surtout d'examiner ses pouvoirs et ses devoirs. Puis il y aura lieu d'exposer les facilités matérielles mises à la disposition des commissions et enfin nous étudierons les sous-commissions.

§ 1. *Le Président.*—Les règlements des deux assemblées prévoient qu'un scrutin désigne séparément chaque chairman. Sénat, Rule XXIV, I : « In the appointment of the standing committees, the Senate, unless otherwise ordered, shall proceed by ballot to appoint severally the chairman of each committee and then, by one ballot, the other members necessary to complete the same » (1). Chambre, Rule X, 3 : « At the commencement of each Congress the House shall elect as chairman of each standing committee one of the members thereof... » (2).

Les deux règlements diffèrent en premier lieu quant à l'ordre des élections ; au Sénat, on désigne d'abord le chairman puis les commissaires, à la Chambre l'opération se fait inversement, d'abord les commissaires, puis le chairman. En second lieu, la majorité requise n'est pas fixée de la même façon. Sénat, Rule XXIV, I : « A majority of the whole number of votes given shall be necessary to the choice of a chairman of a standing committee... » (3). Le règlement de la Chambre est muet sur la question. Le Manuel de Jefferson qui supplée au silence du règlement d'après une décision de 1837, ne procure aucune indication utilisable. Il nous dit seulement, section XI : «... The person first named is generally permitted to act as chairman... » (4). Jefferson paraît surtout avoir en vue l'élection par acclamations ou la désignation par le Speaker. Il semble qu'il faille se référer à l'usage général qui veut que

(1) S. M., p. 29.

(2) H. M., p. 306, § 672.

(3) S. M., p. 29.

(4) S. M., p. 237.

les élections se fassent à la majorité absolue, au moins au premier tour.

On ne s'attardera pas davantage à ces spécifications des règlements, puisque, actuellement, un seul vote, de pure forme, intervient pour le chairman et les commissaires (1). Le chairman est nommé pour un Congrès comme les commissaires. Il n'a jamais la liberté de déléguer ses fonctions. Son délégué ou son suppléant sera toujours le commissaire de la majorité qui le suivra au tableau, le ranking majority member. Chambre, Rule X, 3 : «...; in the temporary absence of the chairman the member next in rank in the order named in the election of the committee, and so on as often as the case shall happen, shall act as chairman,... (2). Dans le silence de son règlement, le Sénat suit un usage semblable.

Lorsque la présidence d'une commission devient définitivement vacante par décès ou démission, il y a lieu à nouvelle élection dans l'une et l'autre assemblée. Chambre, Rule X, 3 : «...; and in case of a permanent vacancy in the chairmanship of any such committee the House shall elect another chairman (3). Sénat, Rule XXIV, 2 : « When a chairman of a committee shall resign or cease to serve on a committee, and the Presiding Officer be authorized by the Senate to fill vacancy in such committee, unless specially otherwise ordered, it shall be only, to fill up the number on the committee » (4). Sauf décision spéciale contraire, le Sénat élit donc le nouveau chairman. Dans les deux assemblées, l'élection se réduit au vote d'une motion proposant de nommer chairman, le ranking majority member devenu tête du tableau. Cette motion est pré-

(1) Cong. Rec. 1935, p. 118. House Resolution 28. Resolved: That the following members be, and they are hereby, elected members of the standing committee on Appropriations of the House of Representatives, to wit: James P. Buchanan of Texas, chairman, Edward T. Taylor of Colorado, etc.

(2) H. M., p. 306, § 672.

(3) H. M., p. 307, § 672.

(4) S. M., p. 29.

sentée par le président du caucus ou le leader de la majorité et passe sans opposition. On sait qu'aujourd'hui « l'échelle » comprend d'abord tous les membres de la majorité, puis ensuite ceux de la minorité. Il n'en a pas toujours été ainsi au Sénat. Vers le milieu du xix^e siècle, le tableau faisait place à une certaine alternance, par exemple deux membres de la majorité et un de la minorité, etc... (1) de là, une possibilité de difficultés en cas de disparition des deux premiers commissaires, mais ce ne fut jamais qu'une éventualité. Dans les cas très rares où le chairman remplacé appartenait à la minorité (2), comme il s'agissait toujours d'une question de personne, la succession revenait tout naturellement à un membre de la majorité choisi selon l'usage.

Le congressman mis à la tête d'une commission possède comme celle-ci un caractère à la fois technique et politique ; il dirige son activité en tant qu'elle est chargée de préparer le travail de l'assemblée et il est en son sein le leader du parti qui a la majorité. Son influence sur l'assemblée et sur la législation variera avec l'importance de la commission qu'il préside et surtout avec le rôle que joueront en général les commissions.

Il est remarquable que les fonctions de Speaker de la Chambre des Représentants et de chairman d'une commission de cette assemblée et peut-être aussi du Sénat, aient suivi des fortunes analogues.

Muhlenberg, le 1^{er} Speaker de la Chambre exerça sur elle une indéniable influence, mais c'est en quelque sorte par persuasion qu'il lui fit adopter les habitudes pennsylvaniennes. Personne n'aurait songé à l'appeler Tzar ou Autocrate, surnoms habituels des Speakers Reed et Cannon à la fin du xix^e siècle et au début du xx^e. La révolte de

(1) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 325.

(2) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 140. Tel fut le cas de Samuel J. Randall, en 1883, chairman de la commission on Public Expenditures qui devait d'ailleurs disparaître cette même année.

1911 mit fin à ce règne des Speakers et limita leurs pouvoirs si elle n'augmenta pas l'autonomie des représentants.

Comme les premiers Speakers, les premiers chairmen jouaient un rôle assez effacé ; ils ne se distinguaient pas encore très nettement des chairmen des select committees. Un congressman souhaitait beaucoup plus d'appartenir à de nombreuses commissions que de recevoir un fauteuil présidentiel auquel ne s'attachait aucun avantage particulier si ce n'est d'être nommé le premier comme le rapporte Jefferson dans son Manuel, section XI : «... The person first named is generally permitted to act as chairman. But this is a matter of courtesy ; every committee having a right to elect their own chairman... » (1). Le chairman ne nommait aucun secrétaire, n'en avait pas à sa disposition et il ne semble pas qu'il se soit attaché à présenter lui-même le rapport à l'assemblée. La question de savoir qui le présenterait et le défendrait laissait d'ailleurs les commissaires assez indifférents.

Deux anecdotes rapportées par Mc Conachie situent bien les chairmen d'alors.

En décembre 1795, le chairman de la commission des Pétitions vit ses pouvoirs renouvelés, « il se leva et fit observer qu'il avait énormément travaillé l'année passée et qu'il avait éprouvé beaucoup de soucis à propos de l'examen des Pétitions. Il serait en conséquence, s'il plaisait à la Chambre, très heureux d'être laissé en dehors de la nomination ». Les membres de l'assemblée après l'avoir complimenté sur ses services importants et indispensables et lui avoir rappelé son devoir envers le pays, votèrent qu'il n'était pas « excusé » (2). Aujourd'hui encore la commission des Pétitions ne présente pas un intérêt con-

(1) S. M., p. 237. Ce serait une erreur de considérer cette section XI comme s'appliquant strictement aux standing committees. Vraisemblablement, Jefferson avait en vue les select committees pour qui il était d'usage de citer le premier, l'auteur de la proposition dont l'envoi à une commission occasionnait la nomination. Cette section XI ne vaut que par l'état d'esprit qu'elle dénote.

(2) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 156.

sidérable, mais si son chairman demandait à la Chambre de le décharger de ses fonctions, les candidats à sa succession se presseraient en foule. En 1795, on le félicite, on lui donne une tape dans le dos et on lui enjoint de continuer.

Au Sénat, le poste ne présentait pas une importance plus grande et Samuel Maclay (1) pouvait proposer que soit chairman, le sénateur de l'Etat le plus septentrional de ceux qui composaient la commission (2).

L'importance des présidents des commissions permanentes devait grandir sans cesse au cours du XIX^e siècle.

A la Chambre, les Speakers prirent l'habitude de les désigner les premiers et de les consulter sur le choix des autres commissaires ; puis au cours des débats en séance, ils commencèrent à « reconnaître » de préférence ces vieux compagnons d'armes. Au Sénat, l'absence d'une présidence puissante ne pouvait que contribuer au développement du rôle des chairmen. Enfin dans l'une et l'autre assemblées, ils bénéficièrent de l'accroissement continu de l'importance des commissions.

L'apogée de la fonction se place à peu près à l'époque où Wilson écrivait son *Congressional Government*. Il estimait alors que « les leaders de la Chambre étaient les présidents des principales commissions permanentes » (3). D'une façon générale, les chairmen convoquaient les commissions ou les laissaient en sommeil, fixaient librement l'ordre du jour et gardaient par devers eux, si bon leur semblait, les bills et les rapports que les commissaires avaient décidé de soumettre à l'assemblée. Bref ils tenaient les commissions sous leur entière dépendance. La réaction commença. Le retard dans les rapports motiva en 1891

(1) Sénateur de 1803 à 1809 pour la Pensylvanie.

(2) Mc Gonachie, *op. cit.*, p. 326. Ici encore, il s'agit sans doute des select committees, car les standing committees étaient bien peu nombreux au Sénat à cette époque. La proposition tout à fait dépourvue de sarcasme de Maclay sert cependant à situer d'une façon générale la position de chairman au Sénat.

(3) P. 60.

un débat à la Chambre et le Speaker Reed jugea que les votes des commissions devaient être suivis d'un résultat dans un délai raisonnable et cela sous le contrôle de l'assemblée. En 1922, le même principe fut énoncé à nouveau avec en plus, une spécification intéressante : la commission peut donner à son président des instructions sur l'ordre dans lequel les bills seront présentés à la discussion en séance de l'assemblée. Enfin en 1931, la Chambre adopta la rédaction actuelle de la Rule XI, 48 qui permet à une majorité des commissaires de considérer le bill qu'elle désire et aussi de provoquer une réunion de la commission (1). Nous retrouverons cette disposition par ailleurs. Ces décisions surtout la dernière, donnent évidemment des armes contre les chairmen, mais il ne faudrait pas s'en exagérer l'importance. La « révolte » de 1931 n'a eu ni l'ampleur ni les conséquences de celle de 1911. Les chairmen demeurent les personnalités principales des assemblées et leur rôle dans les commissions reste essentiel à tous les stades de la procédure.

Le chairman choisit les employés, organise les sous-commissions, dispose de certains crédits. Il commande les employés, distribue les rapports aux sous-commissions et aux commissaires, surveille l'expédition du travail. Il fixe les jours de séance, assure les convocations (2), établit l'ordre du jour. Il préside les réunions et les auditions (3) et vote quand il y a lieu avec les autres commissaires, mais en dehors de la possibilité d'ordonner l'expulsion d'un témoin, il ne dispose pas du pouvoir disciplinaire et doit demander à l'assemblée de prononcer les sanctions

(1) H. M., p. 334, § 738.

(2) C'est à lui que l'on demande la faveur d'une audition.

(3) Tantôt le chairman se comporte en partisan, tantôt il affecte la sercine impartialité d'un « modérateur ». Les commissaires préfèrent en général la première façon par horreur de l'ennui que la seconde jette sur les réunions.

nécessaires (1). Enfin il a mission de faire venir en discussion les bills rapportés. A cet effet, il peut ou bien les déposer sur le bureau du secrétaire de l'assemblée ou se lever à l'appel de sa commission et les proposer aux débats; un autre moyen plus expéditif consiste à obtenir une décision de la commission on Rules ou une recommandation du Steering committee de son parti. Le chairman a généralement un siège bien placé à la Chambre (2), il est « reconnu » de préférence aux autres congressmen et il dirige les débats quand le sujet en discussion ressortit à la compétence de sa commission.

Il faut dire que pour la plupart de ses attributions, le chairman se trouve placé sous le contrôle des commissaires, mais ce contrôle qu'ils exercent par leurs votes reste le plus souvent très superficiel, et en général ils entérinent purement et simplement les décisions prises ou proposées.

Après avoir vu le détail de l'activité des commissions, on saisira mieux l'influence des chairmen, mais on peut déjà comprendre les raisons qui font des présidences importantes un stage préparatoire au poste de membre du Cabinet.

§ 2. *L'organisation matérielle des commissions.* — La place prépondérante occupée par les commissions permanentes dans la procédure législative justifie une organisation matérielle confortable et commode. En général, l'importance de la commission considérée déterminera les locaux, le personnel et s'il y a lieu les crédits spéciaux dont elle jouira.

(1) Il est de règle qu'un chairman, même celui d'une commission de la Chambre entière ne dispose pas d'un pouvoir disciplinaire analogue à celui que possède le Speaker.

(2) A la Chambre, il n'y a pas d'assignation des sièges, mais on laisse aux chairmen les places qu'ils occupent d'ordinaire et d'où on les entendra commodément. Au Sénat, chacun a son fauteuil attitré, mais comme le choix se fait à l'ancienneté, par raison indirecte, les chairmen sont bien placés.

Les locaux réservés aux commissions sont dispersés dans tout le Capitole depuis l'étage de la Terrasse jusqu'à celui de la Galerie en passant par le rez-de-chaussée et l'étage principal. Mais seul le bâtiment central abrite des commissions des deux assemblées, car les ailes sont réservées aux commissions de l'assemblée qui y siège.

Comme de juste les commissions des Appropriations jouissent des dotations en locaux, les plus généreuses. Celle de la Chambre dispose tant pour elle que pour ses sous-commissions de 9 pièces. Celle du Sénat en a reçu 3 dont 2 très grandes.

La commission des Affaires étrangères dispose de 3 pièces, celle des Relations étrangères en a 2.

La commission des Comptes occupe 4 pièces, la commission correspondante du Sénat (com. to audit and control the Contingent Expenses) en a seulement 1.

Les autres commissions qui disposent de locaux particuliers sont à la Chambre : Affaires indiennes, Banques et Monnaie, chacune 3 pièces ; Imprimerie et Règlement, chacune 2 pièces.

Au Sénat, ce sont les commissions suivantes : Justice, Affaires militaires, Postes, Commerce interétats, Commerce, Bibliothèque, Canaux interocéans, Enrôlement des bills, Education et Travail, District of Columbia, Règlement, Territoires et Affaires insulaires, Terrains publics et Cadastre, Privilèges et Elections, et enfin Imprimerie. A ces salles doivent être ajoutées les deux salles omnibus qui ont été construites dans l'édifice réservé aux bureaux des sénateurs.

Comme on a pu le voir, un certain nombre de commissions des deux assemblées n'ont pas de local attribué. Elles siègent à la diligence de leur chairman soit dans les salles vacantes, soit dans celles que les occupants veulent bien prêter.

Le personnel est aussi généreusement prévu. Chaque commission a au moins un secrétaire qui lui est propre.

Les assemblées fixent par une résolution, les cadres et les traitements. La durée des fonctions varie, il y a des

employés engagés à l'année, pour la session ou même à l'heure, ce qui est le cas des sténographes chargés de prendre les auditions.

Le pouvoir de nomination appartient au chairman sous réserve d'approbation par la commission (Règle X, 5 du règlement de la Chambre). Pratiquement, à la première réunion de la commission, un commissaire de bonne volonté propose une motion tendant à nommer les secrétaires ou employés choisis par le chairman et la motion est adoptée unanimement (1).

La direction et la surveillance des secrétaires, secrétaires-adjoints et employés appartiennent aussi au chairman que le secrétaire de l'assemblée supplée pour cet office durant les intersessions.

Enfin à l'intérieur du Capitole, les secrétaires bénéficient de la même protection que les congressmen et les violences contre eux sont des « breaches of Privilege ». Tel est le statut général commun à tous les employés des commissions.

Ces employés jouent des rôles divers, les uns simples subalternes gardent les portes et font les courses, les autres, les secrétaires, en plus de la tenue du Journal et autres travaux secondaires, rédigent souvent les rapports et apportent une aide indispensable aux commissaires. On comprend que toutes les commissions aient aujourd'hui au moins un secrétaire. Il n'en a pas toujours été ainsi. En 1817, la Chambre refusa d'accorder aux commissions deux secrétaires communs à toutes. En 1853, il y avait un secrétaire pour chacune des commissions des Claims, des Voies et Moyens, des Postes et du Commerce (2).

Puis le nombre des secrétaires augmenta; en 1888, presque toutes les commissions en avaient un (3). En 1909, le nombre moyen s'était rapproché de 2 (4).

(1) V. Cong. Rec. 16 février 1929, p. 3605.

(2) Mac Conachie, *op. cit.*, p. 65.

(3) Cong. Directory 1888.

(4) Cong. Dir. 1909.

Aujourd'hui, nous l'avons dit, toutes les commissions ont un ou plusieurs secrétaires, fait seule exception la commission on Memorials de la Chambre.

Il y a à la Chambre des Représentants 24 commissions sur 46 qui aient un seul secrétaire : au Sénat, 4 seulement sur 33 sont dans ce cas.

Dans cette dernière assemblée, 26 commissions ont 4 clercs au moins, certaines en ont 6 : Affaires militaires, Postes, Agriculture ; 7 : Finances et même 8 : Appropriations.

La commissions des Finances en plus de ses 7 secrétaires emploie encore 2 experts financiers.

A la Chambre, le personnel est moins nombreux. 16 commissions ont 2 secrétaires, 2 en ont 3 : Claims et Commerce, 1 en a 4 : Voies et Moyens et 1 en a 8 : Appropriations. On peut trouver une explication du grand nombre des secrétaires au Sénat dans le petit nombre des sénateurs. Il est compréhensible qu'ils aient besoin de plus d'aides que les représentants puisqu'ils sont 96 contre 435 pour expédier un travail moindre sans doute mais bien supérieur au quart de celui de la Chambre.

Comme de juste, l'Imprimerie gouvernementale fournit aux commissions la papeterie dont elles ont besoin.

Enfin les commissions peuvent recevoir pour un déplacement ou une enquête, des crédits spéciaux prélevés sur le budget de l'assemblée. Le chairman en aura la disposition et le maniement. Il touchera du secrétaire de l'assemblée les fonds qu'il voudra, dans les limites du crédit, sur simple reçu et ce reçu vaudra pièce justificative pour les comptables du Trésor. Par la suite, les pièces justificatives détaillées seront envoyées au Secrétaire qui les fera parvenir aux comptables du Trésor (1). Ceci est la pratique du Sénat ; la Chambre emploie un procédé analogue.

Cette rapide description de l'organisation matérielle des commissions montre qu'elles jouissent de tout le confort nécessaire ; certains ajoutent même qu'elles s'octroient

(1) S. M., p. 134, Standing Orders.

le surperflu, n'a-t-on pas vu figurer dans les dépenses des comprimés de quinine ou des tire-bouchons ? Abus isolés qu'il serait exagéré de considérer comme généralisés.

§ 3. *Les sous-commissions.* — On a vu à la fin du premier chapitre que le nombre des commissions du Sénat et de la Chambre des Représentants tendait à diminuer mais restait néanmoins considérable, 33 au Sénat et 46 à la Chambre pour le 74^e Congrès. Il n'empêche que ces commissions ne pourraient expédier le travail qui leur incombe, si leurs présidents s'avisait de les faire délibérer en séance plénière sur tous les bills renvoyés par les assemblées. La situation est la même pour les commissions que pour les assemblées, la solution ne peut différer : diviser les commissions en corps plus restreints qui seront à leur égard dans la position où elles se trouvent vis-à-vis de la Chambre ou du Sénat. C'est ainsi que fut adoptée la sous-commission, « the inner circle of an inner circle » (1).

Elle ne vint qu'assez tard dans l'histoire parlementaire américaine, puisque les premières n'apparurent qu'après la guerre de Sécession, mais elle naquit directement et comme spontanément de l'augmentation considérable de la tâche du Congrès dans la période qui suivit le rétablissement de la paix.

La commission des Elections de la Chambre, une des premières sinon la première, se divisa en 5 sous-commissions de 3 membres ce qui eut le résultat curieux en apparence (2) de conduire la Chambre du 54^e Congrès (1895-1897) à remplacer la commission-mère par 3 nouvelles commissions qui subsistent toujours (3) et se répartissent à leur tour en sous-commissions. La Chambre du 51^e Congrès (1889-1891) avait sa commission des Voies et Moyens

(1) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 136.

(2) En apparence seulement si l'on veut bien se souvenir des avantages de la position de chairman.

(3) R. de la Chambre, H. M., p. 304, § 670, I On Elections, three committees to consist of 9 members each to be called N. 1, N. 2, and N. 3 respectively.

divisée en 5 sous-commissions : Public debt, funding and payment thereof-Revenue provisions and commercial treaties-Amendments of custom laws-Amendments of internal revenue laws-Relief bills and claims. Vers la même époque la commission des Appropriations comptait 7 sous-commissions de 4 à 5 membres. Enfin au 54^e Congrès, la curieuse commission du District of Columbia avait organisé une véritable polysynodie à 7 conseils : Judiciary-Ways and Means-Education, Labor and Charities-Street railways, streets and avenues-Steam railways-Incorporations.

Aujourd'hui la division en sous-commissions est devenue partie intégrante du système des commissions ; cependant les règlements de la Chambre et du Sénat ne la mentionnent nulle part. Les assemblées préfèrent laisser à leurs commissions le soin de déterminer les meilleurs moyens d'étudier soigneusement et rapidement les sujets qui leur sont soumis. Celles-ci fixent donc à leur gré leurs méthodes de travail et désignent elles-mêmes les sous-commissions qu'elles jugent utiles.

On peut classer ces sous-commissions en s'attachant soit au principe qui préside à la répartition du travail entre elles soit à leur nature.

Le principe qui dirige la répartition peut être la nature ; la quantité ou l'origine des bills, d'où trois catégories de sous-commissions.

Les sous-commissions à qui les bills sont distribués selon leur nature, reçoivent ceux qui se rapportent à une même question générale. On peut citer comme exemple, pour la commission de la Justice de la Chambre, les trois sous-commissions chargées de la révision des lois, de la procédure des Cours et des Juges et pour la commission de la Marine marchande, de la Radio et des Pêcheries de la Chambre, les cinq sous-commissions des lois de la navigation, des registres, du poisson et de la pisciculture, de la radio et enfin des questions variées.

Les sous-commissions à qui le travail est donné en tenant compte seulement de la quantité, reçoivent purement et simplement une fraction du nombre total des bills

dont la commission doit s'occuper. Il va de soi qu'on ne rencontrera de telles sous-commissions que dans les commissions dont le travail est homogène par suite de l'analogie des questions à étudier. Les commissions des Pensions des deux assemblées et des Claims de la Chambre ont des sous-commissions de cette catégorie.

Enfin, les sous-commissions peuvent se voir attribuer leur tâche selon des considérations géographiques. Par exemple, les claims sont distribués aux sous-commissions d'après leur provenance.

On remarquera que ces diverses catégories se rencontrent parfois dans la même commission. Ainsi à la commission des War Claims de la Chambre, deux sous-commissions s'occupent de la législation générale et du renvoi des bills à la Cour des Claims, alors que les autres considèrent les claims qui sont réparties entre elles d'après leur quantité et leur origine.

Les sous-commissions se prêtent aussi à une classification fondée sur leur nature ce qui permet de distinguer les sous-commissions politiques et les sous-commissions techniques.

Les sous-commissions politiques sont désignées à l'avance par le chairman ou bien sont simplement réunies quand le besoin s'en fait sentir (1) ; elles sont donc ou permanentes ou spéciales.

Dans un cas comme dans l'autre, on peut les considérer comme des sortes de caucuses de parti ou même parfois des fractions de caucus (sous-commissions politiques ne comprenant pas tous les commissaires de la majorité) qui n'ont d'autre but que la victoire du parti. Bien entendu, il s'agit presque toujours du parti majoritaire. Au cours de ces réunions, les désaccords sont aplanis et un texte reçoit l'approbation générale.

(1) *American Political Science Review*, 1915 *Sub-committees of Congress*, B. French, p. 69.

Le principe demeure le même quand il y a plusieurs sous-commissions politiques chargées de l'étude d'un bill, bill financier par exemple.

La commission se réunit ensuite et les protestations de la minorité ne pourront empêcher le bill d'être rapporté dans le sens voulu par la majorité.

Le petit nombre de mesures partisans votées chaque année, rend assez rare ce recours aux délibérations préalables, séparées, mais il y en a tout de même des exemples à chaque session pour les commissions du Règlement et des Voies et Moyens notamment.

La commission du Règlement fixe le programme législatif général de la Chambre ou du Sénat, elle ne nomme pas de sous-commissions permanentes, quelquefois, elle désigne des « special sub-committees » mais toujours les membres de la majorité se réunissent de facto et, en l'absence de la minorité, s'entendent sur la conduite à suivre lors de la réunion plénière. Puis à celle-ci, le programme adopté fait l'objet d'une motion et d'un vote, comme s'il y était né. Il n'y a pas de sous-commission au sens strict, mais le résultat est le même. La commission des Voies et Moyens, au contraire, désigne de véritables sous-commissions politiques.

Qu'il s'agisse de la réunion de tous les commissaires de la majorité ou de la nomination de sous-commissions composées uniquement de membres de la majorité, le procédé prête à la critique.

Il est abusif, parce que contraire à l'esprit du système politique américain, que la minorité ne puisse participer aux débats sur un bill comme cela se produisit lors de la discussion du bill sur l'établissement des banques fédérales de réserve et un républicain protesta à juste titre : « Il est regrettable que 14 membres démocrates de la commission des Banques et de la Circulation monétaire aient senti la nécessité d'exclure des délibérations de la commission 7 membres de valeur qui étaient chargés par la Chambre d'étudier cette importante mesure. Pendant 8 semaines, la majorité de la commission tint des réunions secrètes dans

le but de considérer le bill et cette Chambre en pleine connaissance de l'exclusion de ces 7 membres et du déni de leurs droits de participer aux délibérations de la commission, a acquiescé à l'exclusion et endossé la conduite de la majorité » (1).

Il est également abusif que l'on applique la vieille maxime « A child should not be put to a nurse that cares not for it » qui ne concerna jamais que les select committees et qu'on écarte des sous-commissions, tout membre de la minorité, comme le fit la commission des Voies et Moyens du 63^e Congrès lorsqu'elle désigna pour l'étude de l'Underwood Tariff bill, 17 sous-commissions de 3 ou 4 membres uniquement composées de démocrates (2).

SECTION II. — LE FONCTIONNEMENT

§ 1. *La convocation des commissions.*

1^o Le Règlement de la Chambre des Représentants dispose Rule XI, 48 ; « A standing committee of the House shall meet to consider any bill or resolution pending before it ; (1) on all regular meeting days selected by the committee ; (2) upon the call of the chairman of the committee ; (3) if the chairman of the committee, after three day's consideration, refuses or fails, upon the request of at least three members of the committee, to call a special meeting of the committee within seven calendar days from the date of said request, then, upon the filing with the clerk of the committee of the written and signed request of a majority of the committee for a called special meeting of the committee, the committee shall meet on the day and hour specified in said written request. It shall be the duty of the clerk of the committee to notify all members of the committee in the usual way of such called special meeting » (3).

(1) Cong. Rec. 13 septembre 1913.

(2) Luce, *op. cit.*, p. 133.

(3) H. M., p. 334, § 738.

Au Sénat, il n'y a pas de prescription réglementaire concernant la convocation. Les commissions se réunissent où et quand il leur plaît, si l'assemblée n'a rien prescrit. (Manuel de Jefferson sec. XXVI). Pratiquement les séances ont lieu aux jours fixés d'avance ou sur convocation du chairman. En somme on peut distinguer une façon normale de réunir une commission et une façon anormale qui d'ailleurs ne se rencontre qu'à la Chambre.

La façon normale offre deux hypothèses : « tous les jours de réunion régulière choisis par la commission » ou bien « sur convocation du chairman de la commission ».

Les jours de réunion régulière sont choisis par la commission la première fois qu'elle se réunit et d'ordinaire elle accepte la proposition du chairman présentée sous forme de motion par un commissaire de bonne volonté. Le procès-verbal de la première réunion de la commission des Affaires militaires de la Chambre, le 18 décembre 1925, s'exprime ainsi : « Il fut décidé que la commission se réunirait les mardis et jeudis à 10 heures 30, sur convocation du chairman. La motion fut présentée par M. James et acceptée unanimement » (1).

Au 73^e Congrès, les commissions suivantes du Sénat avaient chacune choisi un jour : Banques et Monnaie le mardi, Commerce intérêts le jeudi, Justice le lundi, Affaires militaires le vendredi, Affaires navales les 1^{er} et 3^e mardis (2).

A la Chambre, la liste s'établissait ainsi : Pétitions le vendredi, Monnaie, Poids et Mesures le mardi, District of Columbia le mercredi, Affaires étrangères le mardi, Affaires indiennes le mercredi, Justice le mardi et le jeudi, Affaires militaires le mardi, Territoires le mardi (3).

(1) Cong. Rec., 70^e Cong., 2^e sess., 16 février 1929, p. 3605. Donc deux conditions ici : jour et convocation du chairman. Le texte s'exprime ainsi : « on tuesdays and thursdays-at 10.30 o'clock, on call of the chairman ».

(2) Cong. Dir. 1934, p. 181.

(3) Cong. Dir., p. 204.

Ces deux listes présentent un certain intérêt parce qu'elles indiquent approximativement quelles sont les commissions occupées, les commissions financières mises à part.

Les autres commissions ne se réunissent normalement que sur convocation de leur président.

Il est naturel que le président, le seul commissaire ayant une vue d'ensemble du travail, soit compétent pour convoquer la commission quand, et seulement quand il y a quelque chose à examiner. En fait les commissions se divisent en 3 catégories, celles dont la tâche motive des réunions quotidiennes, commissions des Appropriations, des Voies et Moyens, des Finances, aucune indication de jour n'est portée au Congressional Directory, celles pour lesquelles on peut estimer qu'un jour ou deux de réunion par semaine seront nécessaires, nous en avons donné la liste, et enfin celles où le travail restreint impose de laisser les rapports s'accumuler avant qu'une réunion se justifie, cette dernière catégorie est de beaucoup la plus nombreuse.

La convocation par le chairman se matérialise sous la forme d'une carte envoyée par le secrétaire de la commission et qui, en 1929, pour la commission des Affaires militaires de la Chambre, était ainsi rédigée : « Notice of meeting of the Committee on Military Affairs. The Committee on Military Affairs will meet a certain hour on a certain day. By direction of the chairman » (1). Parfois on se contente d'un coup de téléphone (2).

D'ailleurs, le chairman envoie aussi une convocation pour les réunions qui doivent se tenir au jour indiqué dans le Congressional Directory. Elle vient rafraîchir les mémoires, comme le disait M. Reece, Cong. Rec. 16 février 1929 p. 3.603 : M. Begg : « Then why the notice ? », M. Reece :

(1) Cong. Rec. 16 février 1929, p. 3603.

(2) Cong. Rec. 17 juin 1922, p. 8927. Mr Ramseyer : Is not notice by telephone as valid and binding as a notice in writing ? » Personne ne répondit non. Si le commissaire appelé est absent de Washington, une lettre ne le touchera pas mieux et en cas d'urgence, le téléphone est préférable.

« Merely to call the attention of the Members to the meeting of the committee, that they may not overlook it. It is on the same principle, in my judgment, as the ringing of the bells 15 minutes before the House convenes. The bells are rung merely to call the attention of the Members of the House to the fact that the House is about to convene, but the House would convene in regular session even though the bells should not be rung ». Ce rappel est d'autant plus utile que souvent il n'y a pas séance aux jours prévus. C'est ce qui résulte d'une affirmation non contredite de M. Morin, chairman de la commission des Affaires militaires. M. Morin : « ... Pour l'information des membres de la Chambre, je prends dans les minutes du présent Congrès à partir de décembre, le nombre de réunions de la commission et les jours où elles eurent lieu. Les jours suivants de réunion régulière de cette session du Congrès tombant un mardi ou un jeudi, il n'y eut pas de séance de la commission des Affaires militaires : 4, 6, 13, 18 décembre, 3, 5, 15 et 24 janvier, huit jours de réunion régulière. Les jours suivants de réunion régulière de cette session du Congrès tombant un mardi ou un jeudi, il y eut réunion de la commission entière sur convocation du chairman, 11, 20 décembre, 8, 17, 22, 29, 31 janvier, 5 et 7 février, 9 jours dits de réunion régulière. Les jours etc... il y eut réunion des sous-commissions... ; 18 décembre sous-commissions n° 3 et 5 ; 15 janvier s. c. n° 2 ; et 24 janvier s. c. n° 2 et 4. Les jours suivants de cette session du Congrès, il y eut réunion de la commission... sur convocation du chairman les 11, 25 janvier, 1, 2, 4, et 7 février. Ces dates ne tombant ni un mardi ni un jeudi (1) ». On cite ici un cas particulier, mais il semble que l'on peut en tirer conclusion pour la plupart des commissions. ,

2° La pratique d'envoyer une convocation pour les séances régulières posa une fois un problème assez délicat

(1) Cong. Rec. 16 février 1929, p. 3605.

Une réunion tenue un jour de séance régulière mais sans convocation du chairman était-elle légale ?

Le Speaker répondit de la façon suivante le 16 février 1929 (1) : « Il est constant que 12 membres de cette commission [Affaires militaires] se réunirent dans la salle des séances accoutumée à 10 heures 30, heure normale de séance le jeudi, et qu'ils expédièrent le travail. Cette réunion était légale. Ceci acquis, la conduite de la commission, rapportant dans ces conditions, le Muscle Shoals bill et d'autres bills, était-elle aussi légale ? La Présidence pense que oui. Les précédents sont contradictoires. La décision citée par le gentleman du Tennessee [Mr Reece] fut proprement rejetée il y a quelques années par le Chairman Campbell qui décida le 18 juillet 1921, Rec. p. 4016 qu'était nulle la délibération prise au cours d'une réunion pour laquelle il n'y avait pas eu de convocation. La Présidence ne pense pas que cette décision résolve convenablement la question de la légalité des réunions de commissions. Elle ne pense pas qu'il est nécessaire que les réunions soient précédées d'une convocation du chairman attendu que la coutume de cette commission a été pendant plusieurs années de fixer une heure et un ou des jours de réunion. La Présidence préfère suivre dans cette espèce, la décision du Speaker Cannon qui rejeta une motion tendant à faire considérer comme illégales des délibérations prises dans ces circonstances. Il préfère suivre cette décision plutôt que celle de Mr Campbell qui, dans son esprit, ne paraît pas s'appliquer à une question semblable... Ainsi la Présidence pense que douze membres de la commission qui se réunirent un jour normal à l'heure normale fixée étaient compétents pour agir dans ce cas ». En 1921, il s'agissait de savoir si la majorité d'une commission pouvait se réunir sans les formalités requises et constituer une commission capable d'agir. Le chairman estima (2) que « les commissions de la Chambre peuvent agir seulement quand elles se réunis-

(1) Cong. Rec. 16 février 1929, p. 3607.

(2) Cong. Rec. 18 juillet 1921, p. 4016.

sont dans les formes avec tel préavis qui puisse porter à la connaissance des membres de la commission qu'une séance est projetée ». Ici il ne s'agissait plus d'une séance un jour normal, mais d'une séance de la commission des Voies et Moyens qui se réunissait tous les jours et plus particulièrement d'une réunion séparée des commissaires du parti républicain alors en majorité au Congrès. Nous retrouverons ultérieurement cette question.

Le chairman indiqua ensuite en dehors de sa décision que « si le chairman des Voies et Moyens disait qu'il y aurait une réunion de la commission des Voies et Moyens à 3 heures 50 cet après-midi, ce serait un avis suffisant ».

En somme la convocation est une condition substantielle de la légalité d'une réunion. Elle constitue en effet, la sauvegarde du système à deux partis où la minorité joue un certain rôle dans la confection des lois. Grâce à elle, tous les commissaires ont connaissance de la réunion. Ainsi est conjuré le danger résultant du fait que le quorum se trouve pour des raisons pratiques, égal ou même inférieur au nombre des commissaires de la majorité. S'ils avaient toute liberté d'action, ceux-ci pourraient prendre des décisions au cours de réunions clandestines et les présenter comme décisions de la commission. Il se tient parfois des réunions séparées des membres de la majorité, mais elles sont aux séances des commissions ce que les caucuses sont aux séances des assemblées. Une séance d'une commission n'existe juridiquement que si tous les commissaires qui la composent, ont été convoqués. Le mot « convocation » a ici un sens très large. On ne se contente pas de la simple connaissance acquise, sans doute à cause de l'usage pour les commissaires d'un parti, de se réunir séparément, ce qui peut prêter à erreur, mais on estime que l'envoi d'une carte n'est pas nécessaire, le vote d'une motion d'ajournement, une insertion au Congressional Record (1), un avis verbal, une communication téléphonique et même l'arrivée

(1) Cette insertion se présente ainsi : « Committee Hearing : the House committee on Immigration and Naturalization will meet at 10

du jour normal de réunion valent convocation. Cette extension de la notion de convocation n'efface cependant pas toutes les difficultés.

La plupart des commissions n'ont pas de jour normal de réunion et les séances ne se terminent pas toujours par le vote d'une motion d'ajournement. Le chairman reste donc très souvent maître de provoquer ou non une réunion de la commission parce qu'il dispose des autres modes de convocation. Telle est encore la situation au Sénat.

3° A la Chambre, on a voulu limiter cette prérogative du chairman et les commissaires peuvent employer la procédure établie en 1931 qui constitue ce que nous avons appelé le mode anormal de convocation des commissions. (Rule XI, 48, 3). Cette procédure est simple. Trois commissaires demandent au chairman de réunir la commission, s'il refuse ou reste dans l'inaction, bref si la commission n'est pas réunie dans un délai de 7 jours, une majorité des commissaires peut provoquer la réunion. Il est raisonnable d'espérer que la règle nouvelle permettra d'éviter le retour des difficultés rencontrées dans le passé à propos de la convocation des commissions. Les difficultés de ce genre ne se présentent d'ailleurs pas souvent car elles supposent une guerre ouverte entre une commission et son président et la règle nouvelle attend encore son utilisation.

Par surcroît, la Chambre prit une mesure de précaution contre les coups de force de la minorité et ajouta à la Rule XI un paragraphe 49 : « The rules of the House are hereby made the rules of its standing committees so far as applicable, except that a motion to recess from day to day is hereby made a motion of high privilege in said committees » (1).

a. m. Thursday, January 17, room 445 House Office Building, to hold public hearings on bill H. R. 2753, regarding cancelation of citizenship of naturalized Americans who voted in the plebiscite in the Saar region, Germany ». Cong. Rec. 16 janvier 1935, p. 532.

(1) H. M., p. 335.

§ 2. — *Les auditions.*

Cette forme d'activité des commissions correspond au désir ou au besoin des commissaires de connaître les opinions de certaines personnes, de permettre aux citoyens de donner leur avis, enfin, d'obtenir des renseignements des fonctionnaires et des particuliers qu'ils jugent susceptibles de les leur fournir. On voit tout de suite que les personnes entendues se divisent en deux catégories: celles qui demandent à venir et celles qu'on prie de le faire.

1° Les premières sont ou bien les signataires des Pétitions, ou bien les simples candidats à une audition.

Le 1^{er} Amendement à la Constitution a reconnu au Peuple américain le droit de présenter une pétition au Gouvernement pour obtenir le redressement des abus, et il défend au Congrès de voter une loi qui porte atteinte à ce droit. Les règlements de la Chambre et du Sénat amènent l'exercice de ce droit. Le principe déjà posé par Jefferson (1) est que si le pétitionnaire rédige et signe sa pétition, il ne la présente pas lui-même. Mais Jefferson note qu'il peut assister à la présentation. Cette présence n'est plus admise, sauf dans les tribunes, bien entendu. C'est un membre de l'assemblée, sénateur ou représentant, qui dépose la pétition.

A la Chambre, il arrive couramment que le Speaker dépose une pétition, il doit même le faire quand la demande émane de l'ensemble du pays (2). Le règlement du Sénat ne contient aucune disposition semblable pour son Président ou le Président pro tem.

Les Pétitions suivent des chemins analogues dans les deux assemblées.

La règle XXII du règlement de la Chambre (3) dispose que la pétition sera remise au « Clerk » (secrétaire de la

(1) Manuel de Jefferson Sec. XIX.

(2) H. M., p. 399, par opposition à un Etat.

(3) H. M., p. 398.

Chambre). Le Représentant qui la patronne, doit la signer et indiquer à quelle commission l'envoyer. Elle est alors insérée au Journal avec le nom du Représentant endosseur et le Record la publie.

La référence à une commission s'opère en général automatiquement bien que la Chambre puisse décider, ce qu'elle ne fait que rarement. Cette absence de toute décision préalable de la Chambre n'empêche pas que le droit de pétition s'exerce devant elle et non devant les commissions qui ne peuvent être saisies que par son intermédiaire. Il en va de même au Sénat.

Dans cette assemblée, les pétitions sont aussi déposées sur le bureau du Secrétaire, mais elles doivent porter un court exposé de leur objet en plus de la signature d'un sénateur et la mention de la commission compétente pour la rapporter. Le règlement (1) prévoit une insertion au Journal présentant la pétition comme ayant passé la double lecture et ayant été renvoyée à la commission appropriée. L'exposé de son objet est adressé au Record qui l'insérera mais il ne publiera la pétition in extenso que sur décision expresse du Sénat.

Il est précisé que seuls les Nationaux jouissent du droit de pétition direct devant le Sénat ; les étrangers doivent s'adresser au Président des Etats-Unis.

Enfin, les pétitions occupent une place privilégiée dans l'ordre du jour, leur présentation vient aussitôt après les messages du Président ou de la Chambre. A la Chambre, même le samedi, jour réservé à la considération du Private Calendar, il n'y a rien de prévu pour les pétitions. Cela tient à l'automaticité absolue de l'envoi à la commission compétente.

Il résulte des règlements des deux assemblées que les pétitions sont envoyées aux commissions ; les pétitionnaires chercheront donc à comparaître devant elles pour présenter de vive voix leur demande.

(1) Rule VII, 2. S. M., p. 10.

Une deuxième catégorie de candidats à une audition comprend les citoyens qui désirent soutenir un bill ; le plus souvent ils l'ont rédigé eux-mêmes, puis ont obtenu d'un congressman qu'il l'introduise. Il y a là un mode de communication entre les élus et les électeurs qui est très employé et qui mérite toute approbation en raison de sa publicité.

On remarquera que personne n'a droit à être entendu par une commission. La comparution devant elle n'est pas l'exercice du droit de pétition, car celui-ci s'épuise par le dépôt de la pétition, elle est seulement la résultat d'une décision gracieuse de la commission qui reste entièrement libre dans le choix de ses moyens d'information.

La commission n'est pas forcée de convoquer ceux qui le demandent, mais par contre, elle peut appeler devant elle les personnalités qu'elle jugera capables d'éclairer sa décision, particuliers qui occupent une situation éminente, ou le plus souvent fonctionnaires du département intéressé par le bill.

Il est évident que tous ne montreront pas le même zèle à venir devant la commission, de ceux qui ont pétitionné ou rédigé un bill dont ils ont besoin, et de ceux que la comparution dérange dans l'expédition d'un travail écrasant. Le procédé de convocation est cependant le même pour tous. Une lettre du chairman de la commission ou du commissaire chargé de l'audition, avertit les intéressés du jour et du lieu où ils comparaitront. Il n'existe aucun moyen de coercition analogue à ceux qui sont employés par les commissions d'enquête, mais les fonctionnaires eux-mêmes se dérangent quand on le leur demande. En effet, tous les services désirent voir passer une loi ou souhaitent des crédits plus généreux, le premier moyen de réussite est de ne pas s'attirer l'hostilité d'une commission.

2° Au jour fixé, il est procédé à l'audition par la commission entière ou le plus souvent par une sous-commission désignée à cet effet.

La séance qui est en principe publique d'où le nom de public hearings, parfois donné aux auditions, se tient d'ordinaire le matin, de 10 heures à midi par exemple, avant la séance de l'assemblée. Mac Conachie donne une description vivante des auditions (1). « Les premiers arrivants à de telles séances sont naturellement ceux qui espèrent présenter leurs vues à la commission. Ils sont étrangers à la cité et au Capitole et viennent peut-être de contrées lointaines de l'Union. Ils se trouvent dans une grande pièce carrée avec un plafond orné de fresques...

Des rayons de livres et des cartes tapissent les murs. Il y a de confortables canapés, une cheminée surmontée d'un miroir et d'autres objets destinés à l'agrément et au confort. Diagonalement à travers la pièce, s'étend la table de la commission, grande et massive, entourée de chaises confortablement rembourrées et chargée d'épaisses liasses de bills, qui attendent qu'on agisse. Le bourdonnement des conversations s'apaise quand le Président, le premier commissaire à arriver, prend sa place à la tête de la table. Les visiteurs sont présentés par leur congressman même s'il n'est pas membre de la commission. On commence à procéder avec quelques commissaires présents et les autres arrivent un à un, les membres de la minorité à la traîne. Au congressman qui a présenté ses électeurs, la présidence accordera probablement l'honneur de diriger les débats, c'est-à-dire d'en fixer l'ordre, d'introduire ceux qui parleront et de diviser équitablement entre eux les deux heures disponibles du débat. Chaque avocat ou témoin se place à son tour au pied de la table, face au Président et s'efforce de faire prévaloir ses vues, soumis pendant ce temps au feu des questions de ceux qui désirent l'interrompre ». Sauf de rares exceptions, un compte rendu sténographique est dressé, puis imprimé, mais en principe à l'usage des seuls commissaires, donc à un petit nombre d'exemplaires qui ne sont pas considérés comme des documents publics. Il en résulte que les exemplaires non réclamés

(1) *Congressional Committees*, p. 62.

par les commissaires ne se trouvent pas répartis dans les *depository public libraries*. La Bibliothèque du Sénat publie cependant un catalogue des auditions dont le compte rendu a été imprimé, sous le titre : *Index of Congressional Committee Hearings (not confidential in character) in the United States Senate Library. Prior to Mar. 4. 1933* (le dernier paru). Grâce à cet index, le public connaît les auditions rapportées en un livre, mais les chances d'obtenir un exemplaire sont faibles, si l'on ne se précipite pas dès la parution et comme l'index a toujours un peu de retard, la seule ressource consiste dans les relations que l'on peut avoir à Washington.

3° L'intérêt des auditions varie avec les personnes entendues aussi bien pour le public que pour la commission en quête d'avis. Si l'on entend un réformateur illuminé, on ouvre une valve de sûreté (1), il en résultera quelque temps de tranquillité pour tout le monde, mais la législation n'en avancera guère, bien que souvent les fous posèrent les premiers jalons de réformes jugées utopiques, puis appliquées un jour. Il en va autrement quand un fonctionnaire apporte les résultats de son expérience du gouvernement ; quand un représentant d'une grande entreprise, administrateur, directeur ou avocat, ouvre devant les commissaires, un volumineux dossier qui concrétise les conséquences des mesures projetées ; quand enfin un juriste éminent, professeur ou avocat, vient défendre des institutions centenaires contre les innovations hardies, sinon téméraires.

On peut citer comme exemple de déposition profitable, le vigoureux plaidoyer présenté par Frédéric R. Coudert au nom de l'Association du Barreau de la Ville de New York, devant la commission de la Justice du Sénat, contre la proposition du Président Roosevelt, d'ajouter 6 Juges à la Cour Suprême, dans les circonstances et pour les raisons que l'on sait. Il semble utile de donner quelques

1) Luce, *op. cit.*, p. 146.

extraits du texte qui a été intégralement publié dans le New York Times (1). « A la commission de la Justice du Sénat des Etats-Unis. La proposition faite au Congrès par le Président dans son message du 5 février, d'ajouter six Juges à la Cour Suprême, est si contraire aux principes fondamentaux du Gouvernement Américain, que les signataires de ce mémoire sentent qu'il est de leur devoir de s'y opposer par tous les moyens dont ils disposent... Que le contrôle d'une Cour puisse être entrepris sans contrevenir aux principes de base sur lesquels nos libertés constitutionnelles sont fondées, nous le contestons formellement, et nous le maintenons au nom du bien public et de la liberté de cette génération et de ses descendantes. La conservation de ces principes de base dans leur intégrité dépasse de loin en importance tout avantage temporaire qui pourrait résulter d'une action exécutive ou législative, cependant bien intentionnée, dans laquelle ils seraient oubliés ou écartés. Grâce à la sagesse de nos Ancêtres, aussi bien que par notre libre choix, nous vivons sous une Constitution écrite. Le texte énumère spécifiquement les pouvoirs du Gouvernement Fédéral et ceux qui ne lui sont pas délégués sont expressément réservés aux Etats ou au peuple ».

M. Coudert continue sous les rubriques suivantes : La liberté repose sur la constitution, le sens clair de la loi, le précédent des jours coloniaux, l'opinion de lord Acton, le facteur fondamental de la justice, la sauvegarde des cours, l'action par amendement et il conclut : « C'est l'habitude de ceux qui cherchent un plus grand pouvoir d'avancer qu'il est nécessaire pour faire face à une crise. Le seul mot est lui-même de sinistre présage et tend à affaiblir l'opposition. Et que la prétendue crise soit passée, présente ou future, l'effet de réthorique est le même. Nous contestons qu'aucune crise ait existé ou doive jamais surgir qui puisse justifier un abandon des principes de moralité constitutionnelle sur lesquels notre Gouvernement est

(1) Numéro du samedi 10 avril 1937 rapportant l'audition du 9.

fondé. Aucune crainte ne peut sanctionner, aucun plan ne peut justifier, aucune promesse ne peut couvrir une atteinte à l'indépendance du Pouvoir judiciaire ou sa soumission à une domination de l'Exécutif ou du Législatif. S'il y a une crise, c'est la crise produite par tout essai de réaliser cette soumission. La République ne peut rencontrer plus grand danger. En termes auxquels nous essayons de garder une certaine modération, mais que nous souhaitons rendre énergiques, nous protestons là contre, de toutes nos forces ». Les commissaires prêtent toute leur attention à un tel plaidoyer que personne ne songerait à interrompre. S'ils adoptent son point de vue, ils défendront leur rapport « on the floor » avec ses propres arguments. S'ils le rejettent, il leur faut de très fortes raisons politiques, car la déposition a reçu la publicité de la grande presse et l'opinion publique n'a pas manqué d'être touchée.

4° Les auditions, par leur diffusion dans le pays, forment un juste contrepoids, au secret des séances. Allant plus loin, on peut dire qu'elles constituent une forme de participation directe du peuple à l'œuvre législative, par la possibilité offerte à toute personne intéressée ou spécialement qualifiée de développer ses arguments pour ou contre un bill, qu'elle a pu, d'ailleurs, rédiger elle-même avant d'obtenir qu'un congressman le prenne à son compte. Cette action développe toute son efficacité quand l'assume une de ces nombreuses organisations représentatives d'intérêts qui entretiennent des représentants à Washington, pour faire triompher leurs vues, telles par exemple, la Chambre de Commerce des Etats-Unis, ou la Fédération Américaine du Travail.

Le principe des auditions mérite l'approbation. Que ne peut-on en dire autant de la façon dont elles sont parfois conduites.

Les chairmen accordent ou refusent discrétionnairement les auditions. S'il y a des avantages à donner à un citoyen l'occasion de développer ses vues, ou tout simplement à le laisser parler pour se débarrasser de son impor-

tunité, s'il a engagé les frais considérables d'un voyage de Californie à Washington et d'un séjour dans cette ville, on lui doit au moins de le laisser parler, ne serait-ce que quelques minutes et de le recevoir à jour fixe.

D'autant plus qu'il viendra presque toujours défendre des principes ou des intérêts généraux et non pas ses avantages personnels. Enfin, le public doit connaître les jours d'audition et les sujets à traiter.

L'ordre de la séance dépend du chairman, ou de celui à qui il a cédé la direction de l'audition. Il peut avertir l'orateur qu'il aura 10 minutes pour parler, puis que son adversaire disposera d'un temps égal ; qu'enfin suivront quelques minutes de questions, de réponses et de débats, ou bien le premier porte-parole peut commencer, continuer pendant une demi-heure, arrêté à tout instant par des questions, des démentis, ou des protestations qui empêcheront de comprendre ce qu'il dit, feront perdre du temps et priveront les suivants de la possibilité de s'expliquer.

C'est souvent le cas et alors on les prie de revenir le jour suivant et ainsi de suite. Ils repartiront chez eux, dégoûtés et pleins de mépris pour le fonctionnement de la machine législative.

Un autre point prête à critiques, l'absence d'annonce préalable des auditions.

Si le Public peut y assister, qu'il sache au moins quand elles auront lieu.

Il ne semble pas qu'il y ait régulièrement des avis dans la presse quotidienne de grande information, une ou deux fois par semaine. Le Congrès ne paraît pas en voir les avantages.

La raison de l'absence de ces avis se trouve peut-être dans l'impossibilité de fixer huit jours à l'avance l'ordre des auditions, nouvelle occasion pour les critiques de triompher.

Mais en allant au fond de la question, ici, comme pour la conduite des auditions, comme à tous les stades de la législation, l'encombrement, l'inondation, le déluge

réapparaissent et il ne s'agit plus, alors du programme des auditions, mais du problème général de l'excès du travail demandé aux Assemblées.

§ 3. — *Les séances.*

Les séances des commissions sont à la fois simples et solennelles. Simples parce qu'il s'agit de corps restreints dont le but est le travail, solennelles parce que le règlement est observé avec formalisme.

Les commissaires se réunissent dans la salle des séances sur convocation du chairman, sur envoi par le secrétaire d'une convocation spéciale (règle XI, 48, 3°), parce que la commission s'est ajournée à cette date, parce que c'est le jour ordinaire des séances ou enfin parce qu'un avis a été inséré au Congressional Record. Ces divers modes de convocation ont déjà été examinés. Ils provoquent les uns, une séance régulière, les autres, une séance spéciale.

1° Le chairman, le ranking majority member ou le next ranking majority member, qui présidera la séance, la déclare ouverte (he calls the meeting to order) (1). Le secrétaire lit alors le rôle pour déterminer si un quorum est présent ou non.

A la Chambre des Représentants, aucune disposition spéciale du règlement ne fixe le nombre de commissaires qui constituera un quorum. Le Manuel de Jefferson s'applique donc et il porte : « Une majorité de la commission constitue un quorum pour le travail » (2).

(1) Cong. Rec. 16 février 1929, p. 3602 : Procès-verbaux de la commission des Affaires militaires de la Chambre : « The committee on Military Affairs met in regular session Thursday, February 14, in the appointed committee room. The meeting was called to order by Mr Wurzbach, the ranking majority member, presiding in the absence of the chairman. The roll was called and the following members answered to their names : Mr..., etc. The chairman announced 13 members having answered to their names, a quorum was present, and the meeting opened for the consideration of business... »

(2) H. M., p. 174, par. 409.

Le Sénat lui, a abandonné la règle que rapporte Jefferson. Il a adopté le 12 avril 1912 la disposition qui figure aujourd'hui dans son règlement : « Les commissions permanentes du Sénat comprenant plus de trois membres, sont autorisées par les présentes à fixer chacune pour elle-même, le nombre de leurs membres qui constituera un quorum pour l'expédition de tel travail qui peut être considéré par la dite commission ; mais en aucun cas, une commission agissant sous l'autorité de cette résolution, ne pourra choisir pour quorum un nombre moindre que le tiers du total de ses membres. Il ne pourra non plus être présenté de rapport au Sénat qui n'ait pas été autorisé par le consentement de plus de la moitié d'une majorité de ce total des membres » (1).

Il est rare que le quorum requis soit atteint dès le premier appel, cela ne se produit que si un bill extrêmement important doit venir en discussion.

Généralement le nombre des commissaires présents est insuffisant. Alors, le chairman charge un page, ou un secrétaire de téléphoner au bureau des absents ou de les chercher dans le Capitole. Quelquefois, c'est le chairman qui manque ; en général, il s'agit alors d'autre chose que d'une simple absence, et on désigne une délégation qui ira le chercher (2).

Les absents seront trouvés dans d'autres salles de commission ; où le chairman s'efforce aussi de réunir un quorum avant de commencer à délibérer. On utilise alors des

(1) S. M., p. 32, règle XXV, 3.

(2) Cong. Rec. 16 février 1929, p. 3602. Procès-verbaux de la Commission des Affaires Militaires... « Sur motion, une commission de 3 Membres fut désignée pour notifier qu'un quorum était présent dans la salle de commission, et que le Chairman était prié de présider. La commission rapporta après être allée au bureau du Chairman, qu'il n'était pas là, mais que sa secrétaire avait été informée de l'objet de la visite de la commission et qu'elle avait déclaré qu'elle entreprendrait de le joindre. Elle rendit compte par la suite qu'elle l'avait fait, et qu'il était en route vers le bureau. Le Président n'apparut pas dans la salle de la commission durant la séance ».

expédients, des commissaires répondent à l'appel, puis demandent aussitôt qu'on les excuse de s'en aller ailleurs. Ils retournent à la commission où on les a trouvés, ils vont assister à une audition sur leurs bills, ou encore ils rentrent dans leur bureau recevoir des électeurs. Ils se retirent en promettant de voter pour ce que les commissaires restants décideront. Ces artifices sont facilités par le vote par procuration qui est autorisé, mais les procurations (proxies) ne peuvent servir à former un quorum (1).

Ces règlements réclament donc la présence d'un certain nombre de commissaires, pour que la commission puisse délibérer. Cette prescription soulève une question assez délicate. On sait qu'à la Chambre des Représentants et au Sénat, un quorum est toujours supposé présent, à moins que sur question d'ordre qu'il n'est pas réuni, l'appel du rôle montre qu'il n'y a pas le quorum nécessaire.

En va-t-il de même pour les Commissions ?

2° La question se posa le 17 juin 1922 (2) à la Chambre des Représentants quand Mr Campbell soumit un rapport privilégié de la Commission du Règlement : Mr Cramton : « Mr Speaker, je pose la question d'ordre, premièrement, qu'à la réunion au cours de laquelle on essaya d'autoriser un rapport de cette résolution, il n'y avait pas en fait un quorum de la commission présent ». Développant sa question d'ordre, Mr Cramton apporta la preuve que 6 au moins des 12 membres de la Commission n'avaient pu être présents.

Mr Campbell, le président de la commission du Règlement, répondit que la question du quorum n'avait pas été posée et qu'en conséquence, il y avait présomption de présence du quorum. Il voulait appliquer à la commission, la règle en vigueur à la Chambre.

(1) Cong. Rec. 16 février 1929, p. 3602. Mr Cooper of Wis. : « Y avait-il un quorum présent ? » Mr Reece : « Il y avait un quorum présent, sans elle [la procuration], il y avait 12 présents, non compris la procuration, 11 étant le nombre fixé pour le quorum ».

(2) Cong. Rec. 17 juin 1922.

Par la suite, il reconnut qu'il n'y avait pas le quorum nécessaire. La discussion continua, puis Mr Mann se leva (p. 8.928). «... Quand la Chambre délibère on suppose qu'un quorum est présent, mais j'ai toujours compris depuis que j'appartiens à cette Chambre, qu'une commission doit réunir un quorum avant qu'elle puisse délibérer. Et c'est l'usage, au moins dans la plupart des commissions de faire l'appel du rôle... pour vérifier la présence d'un quorum. J'ai été Chairman de deux commissions de cette Chambre pendant de nombreuses années et je n'ai jamais agi sur une proposition ou rapporté un sujet quelconque à la Chambre avant qu'un quorum soit réuni dans la commission et qu'il ait délibéré sur la question à rapporter à la Chambre ».

Il conclut en demandant au Speaker de décider qu'une commission ne pouvait prendre de décision valable en l'absence d'un quorum. Il ajouta pour répondre à un représentant que la coutume avait toujours été, quand une question semblable se posait que le Speaker demande au commissaire chargé du bill, si un quorum avait été présent et considère sa réponse comme finale.

Le Speaker rendit la décision suivante : « La décision de la Présidence a été très simplifiée, par la franchise avec laquelle le chairman de la commission a admis qu'il n'y avait pas un quorum présent.

Autrement, il se serait posé la question différente de savoir quelle était la preuve nécessaire pour contredire le procès-verbal ou le compte-rendu de la séance.

La Présidence a été pendant de longues années, membre de la commission des Appropriations et se souvient que cette commission veillait toujours scrupuleusement à la présence d'un quorum... Les commissaires pouvaient entrer, sortir et revenir. Mais l'appel du rôle devait révéler qu'un quorum était présent et la Présidence pense

que c'est la pratique de la plupart des Commissions » (1)
Mr Cramton eut gain de cause.

3° Une fois le quorum obtenu et que due mention en a été inscrite au procès-verbal, le chairman annonce que la séance est ouverte, pour la considération des affaires (the meeting is open for the consideration of business) et que tel bill désigné par son numéro (H. R. 1200 (2) par ex.) et le nom de celui qui l'a introduit, (the sponsor) sera examiné le premier.

La commission débat alors la question, si elle estime avoir besoin d'informations supplémentaires, elle décide une audition, si au contraire elle pense en savoir assez, elle prend une décision sur le bill, rapport favorable, rapport sans recommandation, etc... Puis on passe à un autre bill soit sur proposition du chairman, soit sur motion d'un commissaire.

Ainsi qu'il est normal, la commission décide par un vote. Tantôt il y a vote à l'unanimité, c'est-à-dire que le chairman constate l'absence d'opposant, tantôt on procède à un vote en forme. Le secrétaire appelle le rôle, les commissaires répondent par oui ou par non et les votes sont enregistrés au procès-verbal.

On y verra donc : « Le Secrétaire appela le rôle. Les Membres suivants votèrent « aye » : Ayes, 11, Mr..... Mr....., etc. Le Membre suivant vota « nay » : Nay, 1, Mr..... Sur quoi le Chairman déclara que la motion pour reconsidérer avait prévalu... » S'il se présente une difficulté, le Chairman la tranche.

(1) Le 20 août 1912 (Cong. Rec. 20 août 1912, p. 11398) le Speaker s'exprima ainsi : « What is a committee? It has been held, and the present occupant of the Chair has now held two or three times, backed by ample authorities, that the House consists of a quorum of the members elected and qualified, excepting those who have died or resigned or who have been expelled from the House. What is a committee? A committee consists of a quorum of the membership of that committee in this case 11 members, meeting together as a committee ».

(2) On sait que H. R. 1200 signifie House Resolution n° 1200.

Le vote par procuration est admis. Une fois de plus le débat du 16 février 1929, nous fournira de précieux renseignements (Cong. Rec., p. 3602) : « On lut le rôle et les Membres suivants répondirent à leurs noms : Mr Wurzbach, Mr Reece. Mr Boylan — (procuration) — etc... » Mr Cooper du Wisconsin : « Je remarque dans ce rapport, l'énonciation qu'un ou deux membres étaient présents par procuration. Quelle est la signification exacte de « procuration » ? Qu'entendez-vous par Membres votant par procuration dans une séance de commission ? » Mr Reece : « Un seul Membre était présent par procuration et conformément au règlement de la commission, il avait rédigé une procuration par écrit et l'avait donnée à un des Membres ; la procuration indiquait comment son vote devait être compté. Le Membre qui détenait la procuration la soumit au Chairman suppléant, pour qu'elle soit enregistrée comme il faut, devant la commission ».

Mr Cooper : « Y avait-il un quorum présent ? »

Mr Reece : « Il y avait un quorum... »

Mr Garrett du Texas affirme que la procuration est d'usage courant.

Mr Dyer : « On ne peut agir ainsi que du consentement unanime de la Commission, suivant le règlement de la Chambre ».

Mr Reece : « Aucune objection ne fut soulevée contre la procuration, je peux l'ajouter incidemment ».

Mr Cooper : « Supposez qu'une procuration soit donnée à quelqu'un pour qu'il vote comme il le jugera à propos. Serait-ce correct d'après votre règlement ? »

Mr Reece : « Cela le serait, d'après notre forme de procédure ».

Mr Cooper : « En d'autres termes, si un commissaire n'était pas là du tout, mais était à New-York et qu'il donne pouvoir écrit à un autre commissaire de voter à son gré, ce serait légal, d'après votre règlement ».

Mr Reece : « Ce serait légal, bien entendu, en fait, il y a toujours une indication sur la façon dont le vote doit être compté ».

Cet extrait, peut-être long, des débats de la Chambre expose en détail la question des procurations et paraît épuiser le sujet. Il serait vain, en tous cas, d'essayer d'y ajouter quelque chose.

La question des votants résolue, il faut indiquer la majorité capable de décider pour la commission.

Au Sénat, cette majorité est fixée par la règle XXV, 3 déjà citée, à plus de la moitié de la majorité du nombre total des commissaires. Pour une commission de 19 Sénateurs (Agriculture et Sylviculture) la majorité est de 10, le nombre de voix minimum, nécessaire pour engager la commission, sera de 6.

Le règlement de la Chambre est muet, mais on peut déduire du Manuel de Jefferson section XXVI (1) que le principe est le même que celui adopté au Sénat.

On pourrait s'étonner que le règlement du Sénat se montre plus explicite que celui de la Chambre alors que le contraire paraît habituel. Cela résulte de la réglementation sénatoriale du quorum. Il est extraordinairement faible, un tiers des membres, il a été imposé par les circonstances. L'eut-on choisi plus élevé qu'il aurait été presque impossible de le réunir. Mais le Sénat ne pouvait pas se montrer aussi conciliant pour les décisions, d'autant plus que le secrétaire va chercher les votes des commissaires là où ils se trouvent dans une autre commission, à leur bureau, ou même chez eux et aussi que le vote par procuration est admis. Telles sont les considérations qui ont fait adopter la règle XXV, 3°.

Ainsi la Commission a atteint une décision. S'il s'agit d'un rapport, elle charge un de ses membres, en général son Président, de le soumettre à la Chambre. Le journal dira alors : « La Commission chargea Mr... de soumettre à la Chambre le rapport sur H. R. 8305 ».

La commission continue l'examen des questions placées à son ordre du jour, puis quand elle a terminé son travail, elle s'ajourne à une date qu'elle fixe, au jour sui-

(1) H. M., p. 174.

vant de réunion régulière, ou *sine die*, chargeant ou non son Président de la convoquer.

4° Cette question de la procédure en séance, n'appelle pas de réflexions particulières, elle ne sort pas de la banalité. Un point seul mérite de retenir l'attention : l'assiduité ou plutôt le manque d'assiduité des commissaires. Peut-être le lecteur se dira-t-il qu'il n'y a rien là qui sorte de la banalité, et que dans aucune assemblée, on n'a jamais vu les commissaires assidus. Mais il faut rapprocher cette constatation d'une autre, plus étonnante, le congressman est travailleur, s'il n'assiste pas aux réunions ou aux auditions, cette absence résulte d'un excès d'occupations et non du désir de se reposer.

Bien souvent la réunion des commissions se passe comme le disait Mr Houston à la Chambre le 17 mai 1919 (1). « Une décision régulière fut prise de cette façon : « Il y avait 7 ou 8 Membres, quelque chose comme cela. Je ne suis pas sûr du nombre exact.

« Il n'y en eut pas 9 à la fois, mais des commissaires « venaient et demandaient quel était l'objet de la réunion « et il leur était exposé, et ils déclaraient qu'ils désiraient « être présents et désiraient voter et voter pour la consi- « dération du bill. Il y eut 9 membres qui vinrent dans la « salle de commission et donnèrent des instructions de « cette sorte. Un Membre entra et dit qu'il désirait être « noté comme présent ».

Voilà ce que sont la plupart des séances d'une majorité des commissions. Lorsqu'il est porté à la connaissance de l'Assemblée qu'une décision a été prise comme cela, elle la rejette (2), mais combien de fois ne considère-t-elle

(1) Cong. Rec. 17 mai 1918, p. 6688.

(2) Cong. Rec. 20 août 1912, p. 11398. The Speaker: « ...There are 21 members of the... [committee]. Eleven of them, a majority therefore a sufficient number to constitute a quorum, signed this paper, as individual members but not as a committee, as it is not claimed that these 11 ever met as a committee... »

pas un rapport irrégulier sans que personne soulève d'objection ?

Combien de fois n'accepte-t-on pas une décision prise après un vote de commissaires occupés ailleurs ?

Les committees ou Committees s'efforcent d'attribuer les sièges de telle façon que chaque congressman n'en reçoive qu'une part supportable. A la Chambre existent les commissions exclusives, c'est-à-dire que le représentant qui en fait partie n'a que cette commission.

Au Sénat, des raisons pratiques ont empêché d'adopter ce principe, la résolution Norris ne s'applique qu'aux Présidents et les sénateurs ont 3, 4, 5, 6 commissions chacun.

Il y a dans le Manuel de Jefferson, une autre mesure de précaution pour éviter les tiraillements entre devoirs contradictoires.

La section XI indique que « aussitôt que la Chambre siège et qu'une commission en a connaissance, le Chairman a le devoir de se lever à l'instant et les membres d'assurer leur service à la Chambre » (1).

La commission du Règlement mise à part, toutes les commissions sont soumises à cette prescription et le règlement de la Chambre, règle XI, 46 (2) la reproduit : « Aucune commission, excepté la commission du Règlement ne doit siéger durant les séances de la Chambre sans une permission spéciale ». En cas d'infraction, le bill rapporté sera rayé du Calendrier (3).

(1) H. M., p. 131.

(2) H. M., p. 333.

(3) Cong. Rec. 20 avril 1934, p. 7057. The Speaker. Does the Chair understand that it was reported out by the committee while the House was in session? Mr Steagall. That is correct. The Speaker. In reply to the parliamentary inquiry, the Chair will state that the action of the committee in so reporting the bill is absolutely void, and the Chair will direct that the report and the bill be stricken from the calendar. The purported report on the bill (H. R. 7908) made to the House on April 12, 1934, being invalid the Chair holds the bill is still before the committee on Banking and Currency for such action as that committee thinks fit and proper.

Ici encore, le principe est louable, mais le règlement ouvre lui-même une porte par où s'échapper : la permission spéciale. Au début de chaque Congrès, les commissions importantes la sollicitent toutes et elles se la voient refuser bien rarement sinon jamais. On peut ainsi lire au *Congressional Record* : « H. R. 32. Resolved : That the committee on appropriations and the sub-committees thereof be authorized to sit during sessions and recesses of the 74th Congress ». Et la mention de l'adoption par la Chambre fait suite (1).

En somme rien ne vient empêcher qu'un sénateur ou un représentant ait à la même heure des séances de l'assemblée et de commission, ou plusieurs séances de commission.

On a pensé à remédier à cette situation au moins pour les chevauchements de séances de commissions, en dressant une sorte d'horaire. Il y aurait trois catégories de commissions, A, B et C, ces catégories siègeraient à des heures différentes et chaque commissaire ne pourrait appartenir qu'à une commission de chaque catégorie, il n'y aurait plus de chevauchements. La conclusion est exacte pour les séances, mais que faire pour les auditions ? elles durent trop longtemps pour rester dans les limites de l'horaire, on peut même dire qu'elles sont rebelles à la soumission à un emploi du temps général. Alors ? De plus, les Congressmen n'ont pas que des séances ou des auditions de leurs commissions, ils assistent aux auditions des autres commissions sur leurs bills, ils répondent aux sollicitations, ils reçoivent leurs électeurs, ils mènent une vie assez mondaine. Bref, il ne paraît pas que l'établissement d'un emploi du temps donne un résultat bien sérieux.

D'ailleurs, sans vouloir clore cette question par une pirouette, la présence de tous les commissaires à toutes les séances apporterait-elle une amélioration sensible à la législation ? On nous dit, il est vrai, que la Chambre s'en remet à ses commissions, c'est-à-dire que 435 représentants con-

(1) Cong. Rec. 1935, p. 160.

fient à une vingtaine d'entre eux le soin de décider, que si les commissaires à leur tour, s'en remettaient à quelques-uns d'entre eux, à sept ou huit, en fin de compte, les lois seraient faites par cinq personnes. Ce qu'on néglige de dire, c'est que ces cinq personnes devront se conformer aux vœux de la majorité, sinon la délégation sera annulée et le rapport rejeté. On néglige aussi une autre considération, ne vaut-il pas mieux une discussion entre 7 ou 8 personnes, qui ont étudié la question, qu'une palabre interminable nourrie d'arguments électoraux ?

§ 4. — *Le caractère confidentiel des délibérations des commissions.*

Selon une tradition ancienne, ce qui se dit et se fait au cours des séances des commissions ne doit pas être révélé. D'aucuns ont appelé cette règle le secret des commissions (*secrecy of committees*). L'expression a aux Etats-Unis un sens péjoratif que ne mérite pas la pratique qu'elle désigne et les auteurs impartiaux préfèrent dire : le caractère confidentiel des délibérations. Jefferson dans son Manuel section XI, pose en principe que les actes des commissions doivent rester confidentiels et il donne pour raison qu'ils sont sans force jusqu'à leur confirmation par la Chambre (1). La pratique suivie (2) s'explique juridiquement, ce que Wilson paraît admettre (3), mais il ne faut pas oublier les jours de la vie coloniale où les commissions éprouvaient le plus vif désir de laisser le gouverneur dans l'ignorance de leurs décisions et ce désir semble bien la cause première de l'usage actuel.

(1) S. M., p. 237. H. M., p. 129 : « Their proceedings are not to be published, as they are of no force till confirmed by the House ».

(2) H. M., p. 129 sous l'alinéa 3 de la section XI du J. M. reproduit ci-dessus note 1 : « It is entirely within rule and usage for a committee to conduct its proceedings in secret ».

(3) Wilson, op. cit., p. 83 : « There is a conclusive objection to the publication of the proceedings of the committees, which is recognized as of course by all parliamentary lawyers, namely, that those proceedings are of no force till confirmed by the House ».

On pourrait s'étonner que les délibérations restent toujours secrètes après un siècle et demi de liberté, tandis que le gouvernement représentatif sous la pression de l'opinion publique, devient chaque jour plus démocratique (1). Il y a bien la force de la tradition, le Speaker ne continue-t-il pas à descendre de son fauteuil quand la Chambre se réunit en committee of the whole, mais la discrétion ne posséderait-elle pas des avantages qui expliqueraient sa faveur certaine quoique non exempte de critiques ?

1° Le caractère confidentiel des débats des commissions impose le secret aux commissaires, tient éloigné le public, sénateurs, représentants ou simples citoyens, et enfin interdit la publication d'un compte-rendu. La Chambre, ou le Sénat, ne pourrait déchirer ce voile de mystère qui entoure les débats en commission qu'en autorisant par un vote formel la révélation de ce qui s'y est dit et fait. Ce vote suspend l'application du règlement (2), il doit donc remplir certaines conditions : à la Chambre des Représentants, majorité des deux tiers et motion présentée le 1^{er} ou le 3^e lundi de chaque mois (3), au Sénat, préavis d'un jour

(1) Les congressmen sont considérés de plus en plus comme des agents et non comme des représentants. Si l'on adopte la notion de représentant, le Congressman peut prétendre qu'en l'élisant, le corps électoral lui a donné ce qu'on appelle une pleine capacité de procureur pour conduire ses affaires. L'agent ou le délégué au contraire a le devoir de prendre les ordres des électeurs et de les exécuter d'où publicité des débats pour qu'on puisse surveiller ses actes.

(2) H. M., p. 129. In the House of Representatives it is entirely within rule and usage for a committee to conduct its proceedings in secret, and the House itself may not abrogate the secrecy of a committee's proceedings except by suspending the rules.

(3) H. M., p. 430. Rule XXVII Change or suspension of Rules. I. No rule shall be suspended except by a vote of two-thirds of the Members voting, a quorum being present; nor shall the Speaker entertain a motion to suspend the rules except on the first and third Monday of each month, preference being given on the first Monday to individuals and on the third Monday to committees, and during the last six days of a session.

par écrit annonçant la motion (1). Le Sénat préfère d'ailleurs recourir à la suspension du règlement par consentement unanime. La Chambre procède autrement, personne ne soulève le point of order et le débat se poursuit, on en trouvera un exemple ci-dessous.

Les commissaires ont le devoir de s'abstenir de divulguer ce qui s'est passé au cours des délibérations des commissions. Enfreindre cette règle constitue une grave incorrection qui peut motiver un rappel à l'ordre lorsque commise en séance. Le 18 avril 1924, le Speaker déclara : « It is a well known fact that it is not in order in the House to discuss and report what has transpired in committee » (2).

Aucune place n'est prévue pour le public et qu'il s'agisse de simples citoyens ou de congressmen, nul n'a accès aux séances auxquelles seuls assistent les commissaires, parfois leur conseiller technique et le secrétaire de la commission. Les portes tenues soigneusement closes, sont en outre gardées par un préposé spécial, le janitor. Les « couloiristes » (3) en quête d'informations tendent l'oreille lors des entrées et des sorties ou essaient d'obtenir quelques déclarations à la fin de la séance, mais alors les commissaires se montrent peu loquaces. Cependant, en pratique, les journaux savent toujours ce qui s'est passé pour les questions qui intéressent le public. Ils donnent même quelquefois les votes. Ainsi les membres de l'assemblée trouvent souvent dans la presse les informations relatives à l'activité des commissions (4).

(1) S. M., p. 45 Rule XL Suspension and amendment of the Rules. No motion to suspend, modify, or amend any rule, or any part thereof, shall be in order, except on one day's notice in writing, specifying precisely the rule or part proposed to be suspended, modified, or amended, and the purpose thereof. Any rule may be suspended without notice by the unanimous consent of the Senate except as otherwise provided in clause I, Rule XII (sur la procédure du vote par oui ou par non).

(2) Willoughby, *op. cit.*, p. 370.

(3) Au sens français plutôt qu'au sens de lobbyist.

(4) Hasbrouck, *Party Government in the House of Representatives*, p. 8, n. 3. V. aussi pour la France, Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 153 et seq. passim.

L'usage veut, au moins pour les commissions les plus importantes, qu'un secrétaire dresse procès-verbal des séances, mais il n'y a aucune formalité d'approbation de ce compte-rendu, et surtout, il ne doit jamais être publié (1).

Le 18 avril 1924, un représentant, critiquant l'inaction d'une commission qui ne rapportait pas une mesure importante, essaya de citer le procès-verbal d'une réunion de cette commission. Aussitôt « point of order ». Il s'agissait exactement de savoir si le procès-verbal des séances des commissions jouissait du même caractère confidentiel que les remarques des commissaires au cours de la séance.

Le Speaker rendit la décision suivante : « La Présidence a toujours supposé que le but principal de la règle interdisant la divulgation de ce qui s'est passé en commission était de protéger les membres de la commission de façon que les discussions où ils forment leur opinion sur la législation, puissent être libres et non embarrassées. Si, dans cette Chambre, on tient un journal dans une commission, les gens doivent agir avec la conviction que leur

(1) On peut trouver au Cong. Rec. 16 fe. 1929, p. 3602, le procès-verbal de la séance du 14 fe. 1929 de la commission des Affaires militaires de la Chambre. Mr Reece le lut : « The committee on Military Affairs met in regular session thursday Feb 14, in the appointed committee room. The meeting was called to order by Mr Wurzbach, the ranking majority member, presiding in the absence of the chairman. The roll was called, and the following members answered to their names: ... The chairman announced 13 members having answered to their names a quorum was present, and the meeting opened for the consideration of business. Mr Reece was designated as acting secretary to record the proceedings of the meeting, the regular clerk being absent. On motion... The chairman did not appear in the committee room during the meeting. The following bills were favorably reported by unanimous vote: H. R. 15703... (suit une liste de bills) Mr Wurzbach then relinquished the chair to Mr Reece, the next ranking majority member, and moved to reconsider the motion... Mr Wurzbach resumed the chair... The committee directed Mr Reece to submit the report on H. R. 8305 to the House. The committee upon motion of Mr Wainwright, voted to have hearings on H. R. 14038 and the war history bill by Mr Andrews at its next regular meeting, tuesday Feb 19, at 10.30 o'clock. Thereupon the committee adjourned ».

attitude ne sera pas publiée, de sorte qu'ils pourront se consulter et discuter avec une parfaite liberté. La commission aura le premier jugement aussi bien que le jugement final de tous ses membres, sans qu'ils craignent de paraître inconséquents. La Présidence a toujours supposé que tel était le but réel et il est extrêmement important que les membres de la commission éprouvent dans ses délibérations toute confiance les uns envers les autres. Mais la Présidence en examinant les décisions antérieures trouve qu'elles vont beaucoup plus loin que cela et qu'elles estiment non pas simplement que ce qui a été dit dans la commission était confidentiel, mais que le journal de la commission ne pouvait être cité sans son autorisation préalable. Or, il a été soutenu et très plausiblement par les gentlemen... que la nouvelle règle (c'est-à-dire celle qui se rapporte à la décharge d'une commission de plus ample considération d'un bill) rend important pour la Chambre de savoir ce qui s'est passé dans la commission afin qu'elle puisse mieux juger si l'on doit appliquer ou non la règle. La Présidence reconnaît qu'en équité c'est un argument de poids. En fait, la Présidence ne peut imaginer un cas où l'équité semblerait être plus fortement en faveur d'une divulgation des délibérations en commission que dans celui-ci, où un membre de la commission a en séance accusé sa négligence et a poursuivi cette accusation en déposant une pétition conformément à la nouvelle règle, et puis quand le président de la commission se propose de répondre à ces charges, on lui objecte le point of order : il ne peut pas exposer ce que la commission a fait. Si c'était une question nouvelle, la Présidence serait fortement portée à estimer que c'est dans l'ordre [d'exposer les actes de la commission]. Mais les décisions sont formelles depuis 1884, le journal de la commission ne peut être cité devant la Chambre, et en conséquence, la Présidence se sent contrainte, conformément aux précédents, de soutenir le point of order » (1). Cette décision offre

(1) Willoughby, *op. cit.*, p. 371. Décision du 18 avril 1924.

un grand intérêt parce qu'elle expose avec autorité les arguments favorables au secret des débats en commission. On les trouve résumés dans sa première phrase. Quant à la dernière partie de la décision où le Speaker se prétend lié par les précédents, il n'y faut voir qu'une simple formule de politesse, le début le prouve et aussi la facilité avec laquelle les précédents peuvent être laissés de côté. Le Speaker montre certains égards pour l'opinion favorable à la publicité des procès-verbaux et plus généralement des réunions des commissions, c'est naturel ; elle date de loin et surtout elle a bénéficié de l'appui de Wilson.

2°. En 1795, un représentant déclara que le public était en droit de connaître les sentiments des commissions individuellement aussi bien que ceux de la Chambre collectivement. En 1880, on proposa l'addition suivante au règlement : « Tout rapport sera écrit et donnera les noms des membres de la commission qui l'approuvent (1). Ces manifestations et quelques autres qui ont pu se produire, n'avaient qu'un caractère épisodique et n'eurent pas un retentissement considérable. Au contraire la protestation de Woodrow Wilson contre le secret des commissions bénéficia d'une grande publicité et aussi de l'autorité de son auteur, Président des Etats-Unis. Les deux principaux griefs de Wilson sont l'obscurité qui favorise les tractations louches et, sur un plan plus élevé, le manque de publicité préalable des textes. Dans son ouvrage, *La Nouvelle Liberté*, il s'exprime ainsi : « La législation comme nous la voyons se faire maintenant, ne se fait pas au grand jour. On ne se bat pas à débats ouverts au sein de nos assemblées. Bien au contraire, fabrication, trituration, conclusion, tout se passe dans les salles de commission. C'est dans les salles de commission que se meurt une législation quand les intérêts ne la désirent point. C'est dans les salles de commission que se conçoit et vient au monde une législation quand elle est désirée par les intérêts. Dans

(1) Mc Conachie, *op. cit.*, p. 58.

bien des cas, il n'y a pas, au grand jour de la Chambre, de débat suffisant pour mettre à nu le but véritable d'une proposition... Il va de soi que le vrai triomphe des travaux de commission, des mots couverts et des classifications inexplicables, se manifeste surtout lors de la fabrication des tarifs... Voici ce qui arrive souvent. On vous promet une loi sur un point spécial. Aussitôt que se réunit la législature, on introduit un projet de loi pour tout un ensemble. On le renvoie à une commission. Et jamais plus vous n'en entendez parler. Qu'est-il arrivé ? Personne ne sait ce qui est arrivé.

Je n'insinuerai pas que c'est la corruption qui a fait son œuvre, je ne sais pas ce qui fait son œuvre. Ce qu'il y a, c'est que non seulement nous ne le savons pas, mais on nous fait même entendre, si nous pressons de questions, que ce n'est pas du tout notre affaire. Je réponds, moi, que c'est notre affaire et que c'est l'affaire de tout homme de l'Etat, nous avons le droit de savoir, dans tout le détail, l'histoire du dit projet » (1).

On ne peut nier qu'il n'y a presque pas sinon pas du tout de débats dans l'enceinte de la Chambre ou du Sénat. In abstracto c'est un grave défaut du système législatif américain, il manque de ces séances où les orateurs exposent les idées générales qui dominent la question, où chaque passage est confronté avec ces principes directeurs, où tout membre de l'assemblée peut demander à l'auteur du texte le pourquoi de telle disposition qui l'inquiète. Ce défaut disparaît si l'on considère le système in concreto : il y a la presse et il y a les auditions (hearings). On dénature les faits en affirmant que des textes peuvent passer par surprise, il serait étonnant qu'un membre de la minorité ne proteste pas, qu'aucun journal ne fasse parvenir partout sa plainte, qu'aucune campagne ne prenne naissance.

(1) Wilson, *The New Freedom*, recueil de discours. Traduction française sous le titre *La Nouvelle Liberté*. Les passages cités sont tirés du chapitre VI. Qu'on y voie clair, pp. 123, 124 et 126.

D'ailleurs, les grands débats se raréfient dans tous les Parlements, les Etats-Unis ne seraient sans doute pas mieux partagés que les autres pays et pour eux, une considération prime tout : de longues discussions en séance rendraient impossible l'expédition du travail législatif. Les deux assemblées seraient aussitôt submergées sous le flot montant des bills. Pour les tractations louches, pour la législation en faveur des intérêts (par opposition à l'intérêt général), on reconnaît que le secret paraît les favoriser et qu'il semble plus facile d'acheter quinze consciences que deux cent vingt ; mais a-t-on jamais vu depuis longtemps, un débat public en assemblée empêcher les intérêts particuliers de triompher de l'intérêt général ? Quant à la différence de prix entre deux cent vingt consciences et quinze, elle ne pèsera pas lourd devant la puissance des intérêts en présence. Ce n'est plus ici une question d'institutions mais d'hommes. Il n'y a pas de système qui puisse empêcher la corruption. Le caractère confidentiel des débats en commission doit être apprécié sur le terrain pratique.

Un nombre considérable de bills se voient proposés à chaque Congrès, parfois plus de trente mille (y compris les bills privés), il faut en éliminer le plus grand nombre, puis expédier rapidement le reste. Un électeur vient trouver son représentant pour lui demander de faire passer un bill prescrivant aux mécaniciens des trains de s'arrêter avant tout passage à niveau non gardé et de ne repartir qu'après s'être assurés qu'aucun véhicule ou animal n'est en vue. Il peut aussi solliciter une pension qu'il trouve justifiée par les bons et loyaux services qu'il a consacrés pendant la guerre à la cueillette des pommes pour l'armée dans une ferme de Californie. Le congressman qui souhaite sa réélection doit affirmer qu'il consacrera toute son attention à des mesures aussi essentielles. Il signera le bill, le déposera sur le bureau du Clerk de la Chambre et s'empressera d'aller dire au chairman de la commission chargée du rapport qu'il serait fort aimable de laisser dormir sa proposition dans les classeurs. Wilson voudrait

que tout le monde sache ce qui s'est passé, ce souhait néglige les considérations pratiques. Les congressmen sont élus. Des électeurs veulent empêcher les trains de fonctionner ou désirent vivre à ne rien faire aux frais de la communauté, il faut cependant que les trains marchent et que le Budget puisse avoir tôt ou tard un semblant d'équilibre. Or les congressmen désirent être réélus ; comment résoudre le problème, sinon par la méthode adoptée et son correctif la règle de décharge ?

L'élimination d'un grand nombre de bills n'empêche pas qu'il en reste encore un océan. La méthode qui préside à leur examen doit donc être expéditive.

L'absence de public permet à chacun de parler simplement et franchement « Derrière des portes fermées, personne ne parle pour la galerie ou les journalistes. Buncombe n'a pas d'intérêt. Les hommes laissent tomber leurs masques (1) ». Les congressmen quittent plus facilement les attitudes partisans lorsqu'il n'y a pas d'œil critique pour les regarder (2), la collaboration devient beaucoup plus aisée et la voie s'ouvre aux négociations qui permettent d'atteindre le compromis qu'est presque toujours un texte législatif. On accuse injustement le caractère confidentiel des débats lorsqu'on lui impute les tractations louches. Les tractations sont nécessaires. Quant à leur honnêteté, elle sera beaucoup plus grande si le corrupteur ne peut venir surveiller le corrompu. Luce fait encore remarquer (3) que Wilson n'avait pas introduit la « publicité sans pitié » dans ses conseils de cabinet, il aurait pu ajouter que les commissions tenant pour une grande part

(1) Luce, *Congress: In Explanation*, passage rapporté par Willoughby, *op. cit.*, p. 371, n. 1. Buncombe est un comté de l'ouest de la Caroline du Nord. On dit d'un représentant qui fait un discours à la Chambre pour montrer à ses électeurs qu'il participe aux débats, qu'il parle pour Buncombe. Aujourd'hui, on préfère d'ailleurs demander simplement l'autorisation de faire imprimer le discours au Record. L'expression est restée en souvenir d'une ancienne plaisanterie.

(2) Luce, *Legislative Procedure*, p. 151.

(3) Eod. loc., p. 152.

le rôle du gouvernement anglais et partageant certaines attributions avec le Cabinet du Président, devaient avoir les mêmes méthodes.

Somme toute, il semble que le caractère confidentiel des débats en commission est plus favorable que nuisible à une bonne législation. S'il présente et surtout s'il peut en théorie présenter des inconvénients, il porte en lui les remèdes nécessaires ou des avantages compensateurs.

D'ailleurs il n'y a plus personne pour souhaiter réellement la publicité des débats.

De cette étude il ressort que les commissions ont une organisation rationnellement établie et que tout est fait pour que les considérations matérielles ne soient jamais un obstacle à leur activité.

D'autre part, elles savent tirer le maximum de profit de cette organisation pour fonctionner d'une manière régulière et efficace.

Des critiques de détails ont été reproduites chemin faisant ; toutefois, si l'on prend l'ensemble de la question un seul défaut apparaît, c'est l'élévation des dépenses des commissions, mais eu égard à l'importance de leurs attributions leur travail ne semble pas payé trop cher.

CHAPITRE IV

Les Attributions des Commissions

Les commissions ont la charge de présenter à l'assemblée, des rapports sur les questions qui leur sont renvoyées. Mais aucun délai ne leur est imposé par les règlements et un grand nombre de bills ne sont pas rapportés, un choix s'opère, c'est pourquoi, en outre du renvoi aux commissions (section 1) du rapport (section 2) et de la venue des rapports en discussion (section 4) nous examinerons la fonction sélective et la règle de dessaisissement (section 3).

SECTION I. — *LE RENVOI AUX COMMISSIONS*

I. La règle XI du règlement de la Chambre (1) dispose que : « Toute législation proposée sera renvoyée aux commissions énumérées dans la règle précédente, comme suit, à savoir, sujets relatifs... »

— A l'élection des Membres : aux commissions respectives des élections.

— Au revenu et aux mesures qui se rapportent à la levée d'un revenu et à la dette obligataire des Etats-Unis : à la Commission des Voies et Moyens.

— A l'appropriation du revenu pour l'entretien du Gouvernement : à la Commission des Appropriations.

— A la procédure judiciaire, aux lois civiles et criminelles : à la Commission de la Justice.

— Aux banques et à la circulation monétaire : à la Commission des Banques et de la Circulation monétaire.

— Au monnayage et aux poids et mesures : à la Commission du Monnayage et des Poids et Mesures.

(1) H. M., p. 308.

— Au commerce, au service de sauvetage et aux phares, autres que les appropriations pour le service de sauvetage et les phares : à la Commission du Commerce inter-états et étranger.

— Aux améliorations des rivières et ports : à la Commission des Rivières et Ports.

— A la marine marchande, à la radio et aux pêcheries ; à la Commission de la Marine marchande, de la Radio et des Pêcheries.

— A l'agriculture et à la sylviculture : à la Commission de l'Agriculture.

— Aux relations des Etats-Unis avec les nations étrangères : à la Commission des Affaires Etrangères.

— A l'Armée (Military Establishment) y compris l'augmentation ou la réduction du nombre des officiers commissionnés et des hommes enrôlés, leur solde et leurs allocations (allowances) la milice et la défense publique : à la Commission des Affaires militaires.

— A la Marine, y compris l'augmentation ou la réduction du nombre des officiers commissionnés et des hommes enrôlés, leur solde et leurs allocations et l'augmentation du nombre des navires ou vaisseaux de toutes classes de la Marine : à la Commission des Affaires navales.

— Aux postes et routes postales : à la Commission des Postes et Routes postales.

— Aux terrains des Etats-Unis et aux claims privées relatives à un terrain : à la Commission des Terrains publics.

— Aux relations des Etats-Unis avec les Indiens et les Tribus indiennes : à la Commission des Affaires indiennes.

— A la législation territoriale, sa révision et [sujets] touchant les territoires ou l'admission des Etats : à la Commission des Territoires. (Les Territoires sont les îles Hawai et l'Alaska).

— A toutes les questions (excepté celles qui touchent le revenu et les appropriations) se rapportant aux îles que les Etats-Unis acquièrent par le traité de 1899 avec l'Espagne

et à Cuba : à la Commission des Affaires insulaires. (Les îles sont les Philippines, Porto Rico et les îles de la Vierge).

— Aux intérêts miniers : à la Commission des Mines et Exploitations minières.

— Aux bâtiments publics et aux terrains (grounds) employés ou améliorés des Etats-Unis, autres [les sujets] que les appropriations y relatives : à la Commission des Bâtiments et Terrains publics.

— A l'Education : à la Commission de l'Education.

— Au travail et concernant le travail : à la Commission du Travail.

— Aux brevets, droits d'auteur et marques de fabrique : à la Commission des Brevets.

— Aux pensions de la guerre civile : à la Commission des Pensions d'invalidité.

— Aux pensions de toutes les guerres des Etats-Unis, autres que la guerre civile : à la Commission des Pensions.

— Aux claims et demandes privées et domestiques, autres que les claims de guerre contre les Etats-Unis : à la Commission des Claims.

— Aux claims relatives à toutes les guerres dans lesquelles les Etats-Unis ont été engagés : à la Commission des Claims de guerre.

— Au District de Columbia, autres que les appropriations y relatives : à la Commission du District de Columbia.

— A la révision et à la codification des « Statutes » des Etats-Unis : à la Commission de Revision des Lois.

— Au service civil : à la commission du Service civil.

— A l'élection du Président, du Vice-Président ou des Représentants au Congrès : à la Commission de l'Election du Président, du Vice-Président et des Représentants au Congrès.

— A l'irrigation et aux réclamations : à la Commission de l'Irrigation et des Réclamations.

— A l'immigration ou à la naturalisation : à la Commission de l'Immigration et de la Naturalisation.

— A l'examen des comptes et dépenses des divers départements, établissements indépendants et commissions

du Gouvernement et à la manière dont ils sont tenus ; l'économie, la justesse et la correction de telles dépenses, leur conformité aux lois d'appropriations ; l'emploi convenable des deniers publics ; la sécurité du Gouvernement contre les demandes injustes et extravagantes ; les économies ; l'exigence du paiement des deniers dus aux Etats-Unis ; l'économie et la comptabilité des fonctionnaires publics ; l'abolition des emplois inutiles, seront tous sujets compris dans la juridiction de la Commission des Dépenses dans les Départements exécutifs.

— Toute proposition d'action relative aux règles, règles jointes et ordre du travail devant être renvoyée à la Commission du Règlement.

— Relatif à la dépense de la dotation de la Chambre, la vérification et le règlement de tous les comptes qui peuvent y être compris par ordre de la Chambre, la constatation du voyage des Membres de la Chambre et son rapport au Sergeant at Arms ; à la Commission des comptes.

— Toute proposition de législation concernant le recensement et la répartition des Représentants ; à la Commission du Recensement.

— Aux questions relatives à la construction et à l'entretien des routes autres que les appropriations nécessaires ; à la Commission des Routes. Prévu que : Il ne sera pas dans l'ordre pour un bill, établissant une législation générale relative aux routes, de contenir une disposition pour une route particulière, ni pour un bill relatif à une route spéciale de comprendre une disposition relative à une autre route particulière.

— Au contrôle des inondations, autres que les appropriations nécessaires ; à la Commission du Contrôle des inondations (Flood control).

— A l'assurance contre les risques de guerre des soldats, matelots et marins et des autres personnes de l'armée et de la marine des Etats-Unis pendant ou à la suite de la guerre mondiale, le Bureau des Vétérans des Etats-Unis, les compensations et allocations de telles personnes et leurs « bénéficiaires » et toute législation les concernant autre

que celle relative au Service civil, aux terrains publics (public lands) aux compensations ajustées, aux pensions et aux claims privées : à la Commission de la Législation relative aux Vétérans de la Guerre mondiale.

— Ce sera le devoir de la Commission des Mémoriaux d'organiser un programme convenable pour chaque jour de souvenir observé par la Chambre des Représentants, comme un jour de souvenir en mémoire des Membres du Sénat et de la Chambre des Représentants qui moururent durant la période précédente et de prendre les mesures nécessaires pour la publication de ses cérémonies.

— Touchant la Bibliothèque du Congrès, les statues et les peintures : à la Commission jointe de la Bibliothèque.

— Toute proposition de législation ou tous ordres touchant l'Imprimerie seront renvoyés à la Commission jointe de l'Imprimerie, côté de la Chambre.

— L'enrôlement des bills grossoyés à la Commission jointe des Bills enrôlés.

— Toute proposition de législation concernant la disposition des papiers inutiles du Gouvernement : à la Commission jointe de disposition des Papiers inutiles du Gouvernement ».

Le Règlement du Sénat est moins explicite ; pour la plupart des commissions, il se contente du simple nom et ne définit pas plus avant leur compétence.

Règle XXV, 1 (1) : « Les commissions permanentes suivantes seront nommées au commencement de chaque Congrès, avec permission de rapporter par bill ou autrement : C. de l'Agriculture et de la Sylviculture, C. des Appropriations, C. chargée d'apurer et de contrôler les dépenses sur la dotation du Sénat à qui seront renvoyées toutes les résolutions prescrivant le paiement d'argent sur la dotation du Sénat ou lui créant une charge. C. des Ban-

(1) S. M., p. 30. Dans la reproduction de cette règle XXV, 1, nous omettons certaines dispositions, parmi lesquelles le nombre des commissaires pour chaque commission.

ques et de la Circulation monétaire. C. du Service civil. C. des Claims. C. du Commerce. C. du District of Columbia. C. de l'Education et du Travail. C. de l'Enrôlement des Bills qui examine tous les bills, amendements et résolutions jointes avant qu'ils sortent de la possession du Sénat et qui aura pouvoir d'agir de concert avec la même commission de la Chambre des Représentants, et qui, ou un de ses membres, examinera tous les bills ou résolutions jointes qui auront passé aux deux assemblées, pour veiller qu'ils soient correctement enrôlés et qui, après signature par le Speaker de la Chambre et le Président du Sénat, les présentera immédiatement, quand ils émaneront du Sénat, au Président des Etats-Unis en personne, et rapportera au Sénat le fait et la date de cette présentation. C. des dépenses dans les Départements exécutifs. C. des Finances. C. des Relations étrangères. C. de l'Immigration. C. des Affaires indiennes. C. des Canaux intérocéaniques. C. du Commerce interétats. C. de l'Irrigation et des Réclamations. C. de la Justice. C. de la Bibliothèque qui aura pouvoir d'agir de concert avec la même commission de la Chambre des Représentants. C. des Manufactures. C. des Affaires militaires. C. des Mines et Exploitations minières. C. des Affaires navales. C. des Brevets. C. des Pensions. C. des Postes et Routes postales. C. de l'Imprimerie qui aura pouvoir d'agir de concert avec la même commission de la Chambre des Représentants. C. des Privilèges et des Elections. C. des Bâtiments et Terrains (grounds) publics, qui aura pouvoir d'agir de concert avec la même commission de la Chambre des Représentants. C. des Terrains (lands) publics et du Cadastre. C. du Règlement. C. des Territoires et des Affaires insulaires ».

II. Ainsi les règlements ne prévoient pas d'examen préalable des bills par les assemblées. Au contraire, dans les premiers temps de leur existence, le Sénat et la Chambre n'envoyaient jamais un bill public ou privé à une commission, sans l'avoir étudié au moins superficiellement. La procédure se déroulait de la façon suivante : introduction,

première lecture, examen par l'assemblée, parfois fixation des principes, deuxième lecture, vote de renvoi à une commission pour étude approfondie, etc... C'était la procédure d'assemblées peu occupées.

L'augmentation du nombre des bills, surtout des bills privés, obligea d'abandonner le système primitif.

Après différentes étapes, la Chambre décida au milieu du siècle dernier que les pétitions et les mémoires seraient remis au Clerk et envoyés par lui sous le contrôle du Speaker, à la commission compétente. Ce système fut étendu aux bills privés en 1887 et aux bills publics en 1890 (1).

Le Sénat adopta une procédure analogue.

Aujourd'hui donc à la Chambre, le renvoi à une commission est automatique. Automatisme qui résulte de l'absence de décision préalable de l'assemblée et d'autre part de l'existence d'une réglementation détaillée de la compétence des commissions qui impose l'envoi de tel bill à telle commission.

Mais bien entendu, le fait que la Chambre ne s'occupe pas en général du renvoi des bills ne veut pas dire qu'elle a perdu le pouvoir de décider en cette matière. Elle peut même voter le renvoi à une commission sans égard à la compétence établie par la règle XI, et sa décision vaut attribution de juridiction (2). On remarquera qu'un vote des deux tiers n'est pas nécessaire bien qu'il s'agisse d'une suspension du règlement.

Nous examinerons successivement le renvoi des bills privés et des pétitions et celui des bills publics, qui s'introduisent tous par le simple dépôt dans celle des corbeilles placées sur le bureau du secrétaire qui convient ; la correction des erreurs de référence et enfin la valeur du renvoi.

Les bills privés et les pétitions sont transmis aux commissions suivant l'indication donnée par le représentant qui les patronne, lequel doit se conformer à la règle XI

(1) H. M., p. 398. Luce, *op. cit.*, p. 65.

(2) H. M., p. 308, par. 675.

(compétence des commissions). Le Speaker n'intervient que pour retourner à leur « sponsor » les textes obscènes ou insultants (1).

Pour ce qui est des bills publics, le représentant qui les introduit, les signe, les remet au Speaker (théoriquement, en réalité il les dépose dans une corbeille) et celui-ci les envoie à la commission compétente. Il est lié, ce faisant, par les dispositions de la règle XI ; comme disent les précédents : *This rule is mandatory on the Speaker* (2).

Si le bill contient des dispositions qui rentrent dans la compétence de plusieurs commissions, il n'est pas divisé et il est renvoyé à l'une d'elles seulement.

Un autre procédé de renvoi à la commission est le dépôt d'une motion « *to refer* » « *to commit* » ou « *to recommit* » et son vote par la Chambre. C'est dans ce cas seulement, en général, que la Chambre intervient pour un renvoi à une commission, mais on remarquera qu'il y aura presque toujours eu un premier renvoi, s'il s'agit d'un bill, lors de l'introduction de ce bill.

III. En dépit de la précision assez poussée du règlement, des erreurs de référence peuvent se produire. Le cas est prévu par la règle XXII, 3 (3) pour les bills publics. Cette correction des erreurs de référence sera effectuée par la Chambre sans débat, sur motion tendant à voir appliquer exactement la règle XI, n'importe quel jour immédiatement après la lecture du Journal, par consentement unanime ou sur motion d'une commission réclamant le bill ou encore sur rapport de la commission à qui le bill a été envoyé à tort. Pour les bills privés le § 2 de la règle XXII (4) indique une procédure plus simple. La commission qui a reçu un bill dont le sujet n'entre pas dans sa compétence,

(1) Rule XXII, 1 et 2. H. M., pp. 398 et 399.

(2) H. M., p. 308, par. 675.

(3) H. M., p. 400, par. 854.

(4) H. M., p. 399, par. 853.

inscrit au dos de ce bill le nom de la commission compétente et le rend au Clerk qui le fera parvenir.

Dans le silence de son règlement, le Sénat applique des principes semblables. C'est ainsi qu'on peut lire au Cong. Rec. 18 avril 1921, p. 379 : « Change of reference, Mr Underwood : Mr President, I desire to ask unanimous consent for a change in the reference of a bill. Some days ago I introduced the bill (S 775) to confer jurisdiction on the court of Claims to certify certain findings of facts, and for other purposes. I thought that I had noted on it a reference to the committee on the Judiciary [pour servir d'indication dans un cas difficile] but, as it appeared to be a claim, it seems to have been referred to the committee on Claims. It is not a claim. A similar bill was before the committee on the Judiciary in the last Congress. That committee gave consideration to it and reported it favorably. I ask unanimous consent that the reference to the committee on Claims may be changed and the bill referred to the committee on the Judiciary ».

IV. Cette question du renvoi, qui est assez ardue, présente un grand intérêt, parce que le renvoi, et même dans une certaine mesure le renvoi entaché d'erreur, confère compétence à une commission pour le bill et si ce bill n'a pas été envoyé à la commission celle-ci ne peut le rapporter (1). Qu'on veuille bien se souvenir de la comparaison faite entre les commissions permanentes et les tribunaux. D'autre part le renvoi d'un bill déjà rapporté renouvelle la compétence de la commission, que celle-ci épuise, on le verra ci-dessous, par la soumission, autrement dit, le dépôt de son rapport. Il a aussi été décidé que le renvoi à une commission d'un bill relatif à un sujet semblable à celui d'un bill précédemment rapporté, confère à nouveau compétence à cette commission pour considération et rapport du dernier bill. (Speaker Longworth 12 mars 1926, p. 5.477). Cette décision est digne de remarque.

(1) H. M., p. 308, par. 675.

En effet, le rapport est le document où une commission consigne le fruit de son étude d'un sujet. Si les données de faits n'ont pas changé, la commission qui a travaillé sérieusement, ne pourra que reprendre son œuvre antérieure. Autant alors considérer le nouveau bill immédiatement. C'est ce qu'on aurait décidé en 1800. Aujourd'hui la conception diffère, on se rattache plutôt à la notion de rapport du bill qu'à celle de rapport d'une question, la décision du Speaker Longworth le montre implicitement, d'où son intérêt. Il nous reste maintenant à dire quelques mots de la valeur du renvoi entaché d'erreur. Bien entendu il ne s'agit pas là d'un renvoi décidé par l'assemblée, car la décision confère juridiction et il n'y a plus erreur. Pour les bills privés le règlement de la Chambre est formel, règle XXII, 2 (1) : «... un renvoi erroné d'une pétition ou d'un bill privé... ne confèrera pas juridiction à la commission pour le considérer ou le rapporter ». L'erreur pourra être objectée à tout moment même quand le bill viendra en considération.

Au contraire le renvoi erroné d'un bill public donne compétence à la commission qui l'a reçu, si l'erreur n'est pas corrigée, et le délai pour le faire expire lors du dépôt du rapport. En somme il y a compétence sous condition résolutoire. Le 19 septembre 1918 (Cong. Rec. p. 10.525) le chairman d'une commission de la Chambre entière se prononça sur la question. Il s'exprima ainsi : « A supposer qu'une erreur soit commise lors du renvoi d'un bill, le règlement prévoit la procédure selon laquelle ce bill tout entier peut être retourné à la commission qui convient. Si on ne se prévaut pas en temps utile de cette règle, et si la commission qui est, à tort, en possession du bill, l'étudie et le rapporte, il sera trop tard pour soulever la question d'ordre contre le bill tout entier. Dans une telle occurrence, la commission qui devait connaître de la ques-

(1) H. M., p. 399.

tion est considérée comme ayant laissé ses droits en sommeil (1). [Maintenant le Chairman passe à un point plus spécial]. Mais si un bill est régulièrement envoyé à une commission compétente pour l'examiner et que celle-ci le rapporte après y avoir inséré un sujet étranger à ses attributions, on pourra opposer la question d'ordre à la disposition insérée abusivement même lors de la considération du bill... ».

Après le renvoi qui met juridiquement la commission en possession du bill, celle-ci le reçoit matériellement par les soins du secrétaire de l'assemblée qui le fait porter dans les locaux qu'elle occupe et remettre à son clerc. Si la commission ne dispose pas de pièces qui lui soient réservées, le bill est donné à son président.

En possession du bill, la commission l'étudie et confectionne son rapport.

SECTION II. — LE RAPPORT

Le rapport est le document, ou l'ouvrage, dans lequel une commission donne son avis sur une question et les raisons qui le motivent. Mais une commission ne saurait rédiger un rapport, aussi confie-t-elle en général ce soin à une individualité, le rapporteur.

Il convient donc logiquement de considérer le rapporteur avant d'examiner le rapport.

§ 1. — *Le rapporteur.*

Les règlements de la Chambre et du Sénat ne contiennent rien relativement à la personne du rapporteur. Jefferson dans son Manuel, constate simplement que le chairman de la commission de la Chambre entière a seul compétence pour rapporter la question à la Chambre (2). Comme le rapport de la commission de la Chambre entière diffère de celui d'une commission permanente, on peut

(1) La traduction littérale est : considérée comme ayant dormi sur ses droits.

(2) H. M., p. 176, par. 334 et aussi même p. par. 335.

dire qu'il n'y a pas de disposition écrite qui régit ce sujet particulier.

1° La désignation du rapporteur intervient en général après que la commission a examiné un bill et en a débattu et fixé au moins, les grandes lignes. Parfois cependant, le rapporteur est nommé avant toute étude du bill et la commission s'en remet à lui du soin de débrouiller le sujet. On rencontre cette procédure quand il y a des sous-commissions. Celles-ci reçoivent les bills avant que la commission les ait examinés et comme elles ne comprennent le plus souvent que deux ou trois membres de la majorité qui établissent le rapport en collaboration, elle ne diffèrent guère de véritables rapporteurs.

C'est la commission qui désigne le rapporteur. Le chairman guide son choix, les candidatures se posent, mais la commission décide. Le plus souvent, il n'y a pas de difficultés et la nomination résulte du consentement unanime. Au cas contraire, on recourt à un scrutin.

Personne n'est désigné *a priori*. A la Chambre, et au Sénat le principe est le même, une commission peut décider que son rapport sera fait, par son président ou par un autre membre de la commission, même appartenant à la minorité. Ainsi en décident les précédents (1).

Au président et aux commissaires, il faut ajouter le secrétaire comme auteur possible du rapport (2). Mais au contraire de ce qu'on pourrait supposer, la décision de lui confier la rédaction du rapport, se prend au grand jour. Le secrétaire ne joue en aucune manière, le rôle de « *négre* » ou de « *ghost-writer* », et le commissaire qui présentera le bill à l'assemblée sera toujours à bon droit, le « *member in charge of the bill* » ce qui n'implique pas qu'il revendique la paternité du rapport.

Il est difficile de donner une idée même approximative du nombre des rapports rédigés par le secrétaire et de

(1) H. M., p. 178, par. 415.

(2) Willoughby, *op. cit.*, p. 374.

ceux établis par les commissaires. A supposer que les procès-verbaux des séances mentionnent toujours que le secrétaire a reçu mission de confectionner le rapport, il faudrait pouvoir les consulter, ce qui est impossible en règle générale, nous l'avons vu au chapitre précédent. Seuls de vieux commissaires sauraient citer quelques chiffres et encore ne s'appliqueraient-ils qu'aux commissions auxquelles ils appartinrent.

On peut cependant remarquer que certaine façon de procéder amène tout naturellement à confier le rapport au secrétaire. Souvent en effet, la commission consacre plusieurs heures à l'étude d'un bill, puis ayant atteint une décision, estime le moment venu de le rapporter. Qui serait mieux placé que le secrétaire, fidèle auditeur des discussions, pour en condenser les arguments et en donner la conclusion dans un rapport ? Les commissaires, individuellement, et même le président, entraînés dans le feu des débats, ne sauraient en avoir la compréhension globale que le secrétaire acquiert aisément. Mais pour diverses raisons, les rapports de la minorité ne paraissent pas pouvoir être confiés au secrétaire. S'il rédige déjà le rapport de la commission, lui donner à faire celui de la minorité, équivaut à lui imposer ce difficile travail de rhétorique qui consiste à dire successivement et avec autant de force, blanc puis noir. D'autre part, il est nommé par la majorité de la commission et il sera suspect à la minorité. Enfin, on ne voit pas ce qui déciderait la majorité à le charger de réunir les arguments contraires à la thèse qu'elle entend défendre devant l'assemblée.

Dans cette appréciation du rôle du secrétaire en tant que rédacteur des rapports, nous avons supposé qu'un débat en commission précédait la rédaction des rapports. Mais il arrive aussi qu'il n'y ait pas de discussion préalable; il semble qu'alors, le rapport doive être l'œuvre d'un commissaire. Il y a œuvre originale à faire et non plus simple compte-rendu mis en forme. Confier ce travail à un tiers, serait trahir la confiance de la commission ou de la Chambre, sinon des deux.

Cette première distinction opérée entre l'auteur du rapport et le rapporteur, nous pouvons aller plus loin.

Il a déjà été dit que le commissaire qui présentait le bill à l'assemblée ne portait pas le titre de rapporteur (reporter) mais s'appelait le membre chargé du bill (member in charge of the bill).

Cette distinction verbale correspond à une différence juridique et la terminologie américaine serre les faits de plus près que la terminologie française.

Supposons qu'un bill soit renvoyé à une commission et que celle-ci ne veuille pas l'étudier en séance, elle chargera alors de ce soin, un commissaire, parfois une sous-commission. Ce commissaire étudiera le bill, effectuera des recherches et enfin consignera le fruit de ses réflexions dans un document qu'il présentera à ses collègues et qui sera proprio sensu son rapport à la commission sur le texte proposé. Il sera l'auteur du rapport et le rapporteur.

Supposons encore que la commission adopte le rapport. Il devient son rapport. Nous remarquerons qu'il l'est bien davantage quand l'auteur en est le secrétaire parce que celui-ci reproduit en général, purement et simplement, les résultats des débats en séance. Juridiquement le rapporteur disparaît alors pour laisser place à la commission. Et les rapports débutent ainsi : The committee on... (nom de la commission) to whom was referred... report... to the House. Conséquemment et ceci sort de la banalité, le rapporteur ne signe pas le rapport. C'est le chairman qui le fait en qualité de représentant de la commission, ou bien les commissaires qui ont donné leur approbation. La nature des rapports de la minorité empêche au contraire qu'ils soient jamais signés par le chairman en tant que tel (1).

D'autre part, la commission désigne celui qui présentera le rapport à l'assemblée et qui sera the member in charge of the bill. Bien que le plus souvent on choisisse

(1)-Quand le chairman signe ex officio, il semble que son titre doit précéder son nom, au contraire s'il signe en qualité de commissaire, un rapport de la minorité, son nom précède son titre.

pour cette mission l'auteur du rapport, il n'y a rien là d'obligatoire.

On voit que le congressman américain porte un titre plus modeste que celui dont se pare le sénateur ou le député français : rapporteur général, rapporteur du budget de la Marine, etc... il n'en exerce pas moins une influence primordiale sur les débats relatifs au bill dont il est chargé, il les dirige même dans une certaine mesure.

2° Lorsqu'un bill vient devant la Chambre, le Speaker doit reconnaître en premier le représentant qui en a été chargé et que nous appellerons dorénavant le rapporteur pour la commodité de l'exposé et sous le bénéfice des observations présentées ci-dessus.

La reconnaissance (recognition) équivaut à l'octroi de la parole dans les assemblées françaises. Au lieu de dire : La parole est à Mr un tel, le Speaker dit : the Chair recognizes the gentleman from Virginia (par exemple). La reconnaissance est essentielle et si un représentant ne l'obtient pas, il ne peut se faire entendre.

Wilson décrit d'une manière plaisante et amère dans son *Congressional Government*, les déceptions du nouveau congressman qui s'efforce de présenter son bill à la discussion. Il se lève timidement quand l'occasion se présente, le Speaker ne le voit pas, il prend plus d'audace, mais jamais on ne lui demande pourquoi il se lève (for what purpose does the gentleman rise ?) ; à la fin, il fait presque un scandale et le Speaker le cloue à son siège d'un sec : vous n'êtes pas dans l'ordre.

Depuis lors le pouvoir de reconnaissance du Speaker a été limité, mais c'est précisément une de ces limites qui consacre le droit à reconnaissance du rapporteur lorsque le bill vient en discussion.

Dans le Manuel de la Chambre, se trouve le commentaire suivant de la règle XIV, 2 du Manuel de Jefferson, relative au pouvoir de reconnaissance du Speaker (1),

(1) H. M., p. 343.

« Bien qu'il n'y ait pas d'appel de la reconnaissance du Speaker, celui-ci n'est pas un agent libre lorsqu'il décide qui aura le parquet (en France nous dirions la parole). La pratique de la Chambre établit des règles dont il ne peut sortir. Quand l'ordre du travail apporte devant la Chambre un certain bill, il doit d'abord reconnaître, pour les motions relatives à sa disposition, le représentant de la commission qui l'a rapporté. Celui-ci n'est pas nécessairement le chairman de la commission, parce qu'un chairman qui en commission s'est opposé au bill, doit céder la première reconnaissance à un membre de sa commission qui a appuyé le bill. D'ordinaire, cependant, le chairman a charge du bill et a droit à tous les stades à la première reconnaissance pour les motions admissibles tendant à l'expédier ».

Afin de remplir convenablement son rôle, le Speaker reçoit les informations nécessaires avant l'ouverture de la séance. Par exemple un président de commission vient lui dire que tel bill à l'ordre du jour sera défendu par tel congressman. Mis en possession du parquet, le rapporteur dirige en maître absolu la défense de l'opinion qu'il soutient. Il a reçu du Speaker tant de minutes et il les emploie à sa guise. En général il exposera les mérites du bill proposé puis passera la parole à des amis politiques.

Le congressman qui désire formuler quelques remarques obtient la parole de la façon suivante : « Puis-je poser une question ? » Le rapporteur répond ce qu'il veut, par exemple : « Laissez-moi finir, ou bien, je cède 2 minutes au gentleman du Missouri ». Si un représentant prenait la parole contre le gré du rapporteur, il se ferait dire par le Speaker : « Le gentleman du New Jersey a le parquet » d'un ton sans réplique.

Le rapporteur a possession du parquet et aucune motion ne peut l'en priver, même une motion sujette à débat, d'un plus haut privilège que celle qu'il soutient ; ceci évite l'obstruction systématique.

En outre s'il y a débat général, le rapporteur peut parler à nouveau pour clore le débat, et si ce dernier a duré

plus d'un jour, il aura une heure pour le faire même s'il a déjà parlé une heure au début. (Règle XIV, 3, H. M., p. 345, par. 759) à moins bien entendu que la question préalable ne soit posée. Mais cette primauté ne s'exerce que tant qu'il plaît à l'assemblée. Si une motion essentielle présentée par le rapporteur est repoussée, il perd son droit à la reconnaissance en premier, au profit du chef des opposants à la motion. Plus généralement, le droit à reconnaissance change ainsi de titulaire quand l'assemblée désapprouve la recommandation faite par la commission qui rapporte le bill.

Limitée en durée et soumise au bon vouloir de l'assemblée, la possession du parquet n'en reste pas moins une arme très puissante aux mains de bons conducteurs de débats, ce que sont tous les rapporteurs.

Ensuite viendra l'orateur de la négative, en général, un commissaire de la minorité de la commission qui rapporte et il utilisera son temps de parole comme nous venons de dire. Ce rôle du rapporteur et de ses collègues montre l'influence que les commissions exercent sur les débats, question qui sera reprise.

3° Quelle est exactement l'importance de la mission de rapporter ? On supposera pour commodité que l'auteur du rapport et le congressman chargé de piloter le bill constituent une seule et même personne, ce qui est d'ordinaire. Le rapporteur dirige les débats en ce qui concerne les orateurs de l'affirmative. Il ne peut donc être qu'un vieux congressman, il est rare de voir un rapporteur qui en soit à son 1^{er} Congrès. La mission de défendre le bill incombant ainsi à de vieux congressmen, il tombe sous le sens qu'elle n'est pas un moyen d'arriver, mais la consécration d'une carrière ou plus modêtement la preuve que dans une petite sphère donnée, un congressman a le plus d'habileté. Le rapport ne peut donc jamais devenir un moyen de se faire connaître.

On a critiqué en Europe, parfois vigoureusement, l'existence d'un rapporteur, surtout en matière budgétaire.

Le ministre intéressé, indigné d'une diminution de crédits que proposait le rapporteur, fait observer que lui, ministre, est mieux placé que quiconque pour connaître les besoins réels de son service et que chargé d'administrer, il ne peut admettre qu'on lui en retire les moyens. Il conclut qu'il doit être lui-même le rapporteur de son budget.

On devine le représentant d'un gouvernement autoritaire qui entend commander les assemblées. Le pas qui sépare de la suppression des commissions et du parlement ne sera pas large à franchir.

Aux Etats-Unis, il y a une séparation aussi stricte que possible entre l'Exécutif et le Législatif. Si l'existence d'un rapporteur peut entraver l'action gouvernementale, il est difficile de songer à lui substituer un des membres du Cabinet présidentiel. La réforme est concevable mais elle dépasse de beaucoup la simple modification de procédure, pour atteindre le plan constitutionnel. Les membres du Cabinet pourraient bien être admis à siéger par un changement d'usage, mais ils seraient bientôt interpellés. Il se produirait alors une évolution semblable à celle que la France connut sous le Second Empire.

Actuellement aux Etats-Unis le gouvernement n'est pas diminué par l'existence d'un rapporteur, il vit dans une sphère différente.

D'un autre point de vue, doit-on supprimer le rapporteur ? Est-ce un personnage inutile dans la procédure du Congrès ?

On a soutenu que la présentation du rapport ne raccourcissait en aucune façon les débats. On aurait pu au moins admettre qu'elle les éclairait, ce qui paraît indiscutable. Mais au Congrès, le rapporteur dirige en outre, le camp de l'affirmative et en général si habilement qu'il ne paraît pas souhaitable que son existence disparaisse de l'usage.

§ 2. — *Le rapport.*

Le rapport éclaire le débat. Ce document où se trouvent consignés l'opinion de la commission et les argu-

ments qui entraînent sa décision tient lieu en effet à l'assemblée de cette étude en séance que ses dimensions et l'importance de sa tâche l'empêchent de faire.

Instrument d'information et œuvre d'une commission, tels sont les deux aspects du rapport auxquels se réfèrent les règlements et les précédents.

I. Pour remplir sa mission d'information, le rapport doit revêtir une certaine forme, être écrit, signé, déposé, imprimé et enfin distribué.

1° La forme élémentaire du rapport est donnée par le Manuel de la Chambre sous le § 953 : La commission... à qui fut renvoyé le bill (H. R. 1010)... [ici le titre du bill]... l'ayant examiné, le rapporte à la Chambre (avec* spécification des amendements s'il y en a) avec la recommandation qu'il passe (ou ne passe pas, ou soit placé sur le bureau...). Le Manuel poursuit en indiquant que les rapports contiennent souvent des arguments ou des exposés de faits en plus des recommandations de la commission. Les rapports du Sénat sont présentés sous une forme analogue (1).

(1) Ford, *op. cit.* Appendix, p. 383 *Direct participation of the Heads of Executive Departments in the proceedings of Congress.*

Extract from Senate Report N° 837, 46^e Congress, 3^e session, 4 février 1881. « The power of both houses of Congress, either separately or jointly, to admit persons not members to their floors, with the privilege of addressing them, cannot be questioned...

Under this power each house admits a chaplain to open the proceedings with prayer.....

Your committee thinks it too plain for argument that Congress may enjoin upon the heads of departments the duty of giving informations in the manner required by this bill.....

Indeed, your committee believes that the public interest would be subverted if the secretaries were relieved of the harassing cares of distributing clerkships and closely supervising the mere machinery of the departments. Your committee believes that the adoption of this bill and the effective execution of its provisions will be the first step towards a sound civil-service reform, which will secure a larger wisdom in the adoption of policies, and a better system in their execution ».

Cette forme générale donnée, le règlement de la Chambre (Rule XIII, 2 a, p. 338) va plus avant. Il prescrit que : « Toutes les fois qu'une commission rapporte un bill... abrogeant ou amendant un « statute » ou une partie de celui-ci, elle devra insérer dans son rapport ou dans un document annexé (1) : le texte du « statute » ou de la partie de celui-ci que l'on propose d'abroger ; et (2) Une impression comparative de la partie du bill..., apportant l'amendement, et du « statute », ou de la partie de celui-ci, que l'on propose d'amender, montrant par des caractères traversés par un trait et des italiques, des colonnes parallèles, ou autres artifices typographiques appropriés, les omissions et les insertions que l'on propose de faire ».

Enfin la rule XIII, 2 (p. 337) prescrit que les vues de la minorité seront jointes au rapport (1).

Il y a là toutes les dispositions que l'on peut édicter pour obtenir le rapport modèle où le congressman voit ce qui existe, ce que le bill propose, ce que la commission conseille, ses raisons et aussi les raisons opposées de la minorité, le reste dépend de la valeur personnelle des commissaires.

Le Manuel de la Chambre prévoit les rapports contraires, (§ 953 notamment) en pratique ils sont très rares. Si une commission est hostile à un bill, elle ne le rapporte pas. Nous citerons néanmoins, chemin faisant, les différences de procédure qui séparent les rapports favorables et les rapports contraires.

On remarquera que souvent les commissions se contentent d'un simple oui, exprimé ainsi : la commission... rapporte favorablement le bill... Seules les mesures importantes font l'objet d'un rapport minutieux et cela se comprend sans qu'il y ait à insister. Mais qu'il s'agisse d'un oui ou d'une étude approfondie, c'est un rapport, et il est

Signé Geo. H. Pendleton, W. B. Allison, D. W. Voorhees, J. G. Blaine, M. C. Butler, John J. Ingalls, O. H. Platt, J. T. Farley.

(1) On peut voir deux rapports de minorité au Cong. Rec., 24 janvier 1931, pp. 3082 et 3083.

soumis aux dispositions du règlement relatives aux rapports.

2° Le règlement de la Chambre dispose, Rule XVIII, 2 que : « ... tous bills, pétitions, mémoires ou résolutions rapportées par une commission doivent être accompagnés de rapports écrits... »

La Chambre veille avec rigueur à l'application de cette règle et n'admet pas les rapports verbaux. Mais les rapports peuvent être réduits à leur plus simple expression et il suffit que la Chambre les accepte pour tels. Le Speaker n'est pas compétent en la matière.

Le rapport a pour but d'informer les congressmen. Comme il ne saurait être possible de le faire oralement en séance, en raison du temps qu'il faudrait, comme aussi les choses écoutées sont moins facilement comprises que les textes lus, la forme écrite s'impose.

D'autre part, la commission accepte le rapport, le fait sien et charge un de ses membres de le présenter à l'assemblée, elle doit avoir l'assurance que le texte adopté ne sera pas modifié, mais sera soumis tel quel à l'assemblée. La forme écrite répond encore seule à cette nécessité.

3° Accepté par la commission, le rapport est signé. Il l'est assez souvent par la majorité, mais il n'y a rien là d'essentiel, il est le rapport de la commission en tant que telle, la signature du chairman le certifie et elle suffit. Les vues ou rapport de la minorité sont au contraire toujours signées par ceux qui les ont approuvées. En vertu de l'application du système de décision à la majorité des voix, le rapport de la minorité ne constitue en effet que le rapport du ou des commissaires qui le signent. Ces considérations théoriques mises à part, la signature du chairman a pour résultat pratique de valoir bon à imprimer.

4° Le rapport de la commission avec les vues de la minorité, s'il y a lieu, est alors remis au secrétaire de l'assemblée, en fait à un secrétaire spécialisé que l'on appelle

le bill-clerk (1), pour être imprimé et porté au calendrier qui convient, sous la direction du Speaker. Le titre et le sujet du bill sont insérés au Journal et imprimés au Congressional Record (2), à la suite du compte rendu de la séance, sous la rubrique : Reports of Committees on public bills and resolutions. Under clause 2 of R. XIII. Par exemple : Mr Elliott. Committee on the Territories. H. R. 4825. A bill for the establishment of industrial schools for Alaskan native children ; with amendments. Referred to the committee of the Whole House on the State of the Union (3).

5° Telle est la procédure pour les bills rapportés favorablement. Il arrive aussi mais exceptionnellement qu'une commission rapporte un bill avec un avis défavorable. Par exceptionnellement il faut entendre non pas que les commissions se montrent toujours favorables aux bills renvoyés, mais bien plutôt que dans les cas où elles leur sont hostiles, elles ne les rapportent pas du tout.

Dans le cas de rapport défavorable, donc, la procédure qui suit la remise du rapport au clerk diffère sensiblement. Le règlement de la Chambre, rule XIII, 2, dispose que : « ... les bills rapportés défavorablement doivent être déposés sur le bureau, à moins que la commission rapportant un bill, à ce moment, ou un membre quelconque, dans les 3 jours, ne demandent son renvoi au calendrier, il devra être renvoyé comme prévu à la clause 1 de cette règle ». Le bureau dont il s'agit ici est le bureau du clerk et non pas celui du Speaker.

« Le but propre de la procédure [du dépôt sur le bureau] est de placer une mesure à un endroit où elle pourra être reprise à un moment plus commode ou plus approprié. Le Congrès a inutilement changé ceci en une

(1) Cong. Rec. 15 déc. 1922, p. 531 Mr Crisp : ... When a bill is reported it is turned over to the bill-clerk and takes the regular course and is printed and goes on the calendar.

(2) H. M. R. XIII, 2, p. 337.

(3) Cong. Rec. 18 avril 1924, p. 6687.

procédure qui, pratiquement, empêche de jamais reprendre la mesure, c'est-à-dire qui la tue. Le changement ne fut pas apporté délibérément. L'emploi exact de la motion continua au moins jusqu'à 1809. [Par la suite] il vint à l'esprit de quelqu'un que d'après le règlement, il était facile de placer une question sur le bureau, mais difficile de l'en retirer. Ceci parce que la motion « sur le bureau » est privilégiée, c'est-à-dire peut avec quelques restrictions, être présentée à tout moment, tandis qu'une motion tendant à retirer du bureau [la question] peut être bloquée par une simple objection relative à l'ordre régulier... » (1).

Ainsi, passé le court délai prévu par la règle XIII, 2, le sort des bills rapportés défavorablement a peu de chance d'être jamais remis en question ; cette règle XIII, 2 montre la confiance dont les commissions jouissent auprès de l'assemblée ; s'il n'y a pas de protestation, les bills rapportés défavorablement sont laissés de côté.

Cette confiance va même bien plus loin, nous le verrons dans la section suivante consacrée à la fonction sélective des commissions.

6° La remise du rapport au bill-clerk a une valeur juridique importante, elle constitue le dépôt du rapport et dessaisit la commission.

Celle-ci a une compétence déterminée par le règlement ; le renvoi d'un bill lui donne compétence pour rapporter ce bill mais lorsque le rapport est déposé, cette compétence est épuisée.

On peut lire à ce propos dans le Congressional Record du 15 décembre 1922, p. 531 : Mr Crisp « ... (citant la section XXVII du Manuel de Jefferson) le rapport fait, la commission est dissoute et ne peut plus agir sans un nouveau pouvoir ». Le Speaker : « Ceci ne s'applique pas à une commission permanente ». Mr Crisp : « Je pense que cela s'y applique et je pense que le Speaker dans son avis...

(1) Luce, *op. cit.*, p. 275.

a dit que, quand une commission permanente a rapporté une question à elle confiée, sa compétence disparaît sur ce sujet, à moins qu'on ne la lui soumette à nouveau ». Le Speaker : « La Présidence est d'accord ».

La commission permanente ressemble à un tribunal. Celui-ci est compétent pour connaître des actions en dommages-intérêts. Une assignation le saisit, un jugement le dessaisit mais il subsiste ensuite. Le moment où le dessaisissement se produit, est aisé à fixer, c'est le moment où le jugement est lu à l'audience. Pour la commission, ce moment est plus difficile à déterminer. Néanmoins elle est certainement dessaisie avant la lecture du rapport à l'assemblée.

Réserve faite de la question de savoir si le rapport est lu ou non, décider que seule la lecture du rapport dessaisit la commission serait, en effet, rendre illusoire la mission informatrice de celle-ci.

Toujours saisie bien que le rapport soit imprimé et distribué, elle pourrait modifier sa façon de voir et le congressman ne sachant jamais si l'avis qu'on lui donne est le dernier et le bon, finirait par ne plus en prendre connaissance. Il faut donc remonter à une formalité juridique antérieure.

Le choix s'offre alors entre la décision de la commission sur le rapport et le dépôt du rapport entre les mains du bill-clerk.

Il semble que le dépôt du rapport doive être considéré comme opérant seul le dessaisissement.

La décision de la commission n'a pas le caractère solennel d'un vote de l'assemblée, elle peut être révisée et en fait elle l'est souvent. Si l'on ne craignait l'irrévérence, on dirait que le vote chargeant Mr... de rapporter favorablement (ou adversement ou etc...) ne vaut que sous réserve de l'absence d'un vote ultérieur différent. Au contraire, la remise du rapport à l'employé de l'assemblée ôte à la commission toute possibilité de modification et pas seulement au sens matériel (il y a d'ailleurs la correction des épreuves...) mais aussi au sens juridique, car le fait sera consigné

dans le Journal et le lendemain paraîtra au Congressional Record un avis analogue mutatis mutandis à celui que nous avons reproduit. La commission aura rapporté et sera donc dessaisie. Pour appuyer cette théorie qui, semble-t-il, se défend fort bien toute seule, on peut invoquer un débat de la Chambre du 15 décembre 1922 auquel il a déjà été fait allusion, et la décision du Speaker qui vint le clore. (1). Mr Dallinger : « Mr Speaker : j'appelle le rapport sur (I call up the report on...) le cas d'élection contestée Paul contre Harrison, du septième district « congressionnel » de l'Etat de Virginie ».

Mr Moore de Virginie : « Je désire soumettre une question d'ordre (point of order) contre la considération de la résolution ».....

Mr Moore : « Mr Speaker, la proposition que je souhaite discuter très brièvement est celle-ci : à savoir que ce qui est présenté comme un rapport amenant cette résolution devant la Chambre n'est pas en fait un rapport et ne peut pas être considéré comme tel ; que par conséquent la résolution elle-même n'est pas devant la Chambre pour considération ».....

Mr Moore : « La commission établit un rapport, se mit d'accord à son propos, et enjoignit qu'il soit présenté à la Chambre. Il le fut le 14 juin de cette année. La Chambre le reçut et ordonna qu'il soit placé sur le calendrier et imprimé. Ce rapport ne fut jamais imprimé comme le requiert le règlement et n'a pas été distribué aux membres de la Chambre comme l'espère le règlement (sic).

..... (Nous reproduisons presque entièrement les dires de Mr Moore parce qu'ils serviront encore pour la question de l'impression des rapports).>.....

Mr Moore... Le rapport fut envoyé à l'Imprimerie gouvernementale. Il fut composé et l'épreuve retournée au

(1) Cong. Rec. 15 décembre 1922, p. 529.

chairman de la commission. Le document ainsi traité est le seul rapport qui ait jamais été apporté à cette Chambre conformément au sens du règlement. Quand le chairman reçut l'épreuve il entreprit de transformer le rapport. Il le changea laborieusement...

Le chairman alla plus loin et ajouta 2... sections... Ce document fut substitué au document original et sans aucune permission de la Chambre, il alla à l'Imprimerie gouvernementale et fut imprimé et distribué et c'est ce qui est prétendu être le rapport de la commission, que vous avez devant vous maintenant.

Les membres de la minorité de la commission en présentant leurs vues, parlaient de ce rapport, et il est appelé le prétendu rapport ».....

Mr Moore : « Sur cette déclaration, le gentleman du Massachusetts réunit une nouvelle fois sa commission et celle-ci approuva le second document, qui est maintenant nommé rapport ».

Après quelques interventions dont celle de Mr Crisp, partiellement rapportée ci-dessus, le Speaker rendit sa décision.

Le Speaker : « ... Le rapport fut soumis à la Chambre et cette résolution vint sur le calendrier comme ayant été rapportée par la commission, ce qui la confia aux soins de la Chambre. La Présidence pense que le gentleman de Virginie a raison lorsqu'il soutient que le pouvoir de la commission était alors épuisé et qu'elle ne pouvait faire un nouveau rapport si la question n'était pas renvoyée une deuxième fois devant elle par la Chambre ». (La suite de la décision sera donnée ci-dessous).

Telle est la décision du Speaker. Elle applique purement et simplement les principes indiqués par la logique. La soumission du rapport opère le dessaisissement. On remarquera que cette soumission du rapport n'est rien d'autre que sa remise au bill-clerk.

Il ne semble pas, sans qu'on veuille être très affirmatif, qu'il y ait eu d'autres décisions sur ce sujet depuis 1922.

7° Le rapport déposé, ou soumis à la Chambre, est envoyé à l'Imprimerie gouvernementale conformément à la règle XVIII, 3, « ... et tous bills, pétitions, mémoires ou résolutions rapportés par une commission seront accompagnés d'un rapport écrit, qui sera imprimé » (1). Le règlement du Sénat impose de même l'impression. Règle XXIX, 3 : « Tous bills et résolutions jointes introduits par permission ou rapportés par une commission, et tous bills et résolutions jointes reçus de la Chambre, et tous rapports de commissions, seront imprimés, à moins que, pour la rapidité du travail du Sénat une telle impression ne soit omise » (2).

Ce principe de l'impression des rapports n'appelle pas de commentaires particuliers, il est la conséquence directe du désir de les porter à la connaissance des congressmen.

Son application pratique est gouvernée par les dispositions du Printing and Binding Act du 12 janvier 1895, tel qu'amendé aujourd'hui (3).

La section 54 de cet act fixe le nombre d'exemplaires qui doivent être imprimés lorsque la Chambre ou le Sénat décident l'impression. On connaît le mécanisme de cette « décision ».

Sec. 54 : « Quand le Congrès ordonnera l'impression d'un document ou d'un rapport, cet ordre d'imprimer signifiera le « nombre habituel » d'exemplaires pour la reliure et la distribution à ceux qui sont qualifiés pour les recevoir » (4). Ce nombre habituel est fixé par la section 54 à mil six cent quatre vingt deux exemplaires, auxquels un amendement a ajouté vingt exemplaires destinés au Dépar-

(1) H. M., p. 379, par. 821.

(2) S. M., p. 35.

(3) S. M., p. 143.

(4) S. M., p. 155.

tement d'Etat. Les Chambres ont néanmoins le droit d'augmenter le tirage d'un rapport et d'ordonner le tirage d'un nombre spécial d'exemplaires. Cet ordre vaut ordre d'impression du nombre habituel s'il n'a déjà été donné.

Un amendement a réduit à un nombre plus faible le tirage des rapports sur les bills privés (1). Ceux du Sénat ne sont imprimés qu'à trois cent quarante cinq exemplaires et ceux de la Chambre à deux cent soixante.

Voilà la première impression. Il y en a une deuxième, à tout le moins partielle, lorsque sont reproduites au Congressional Record les explications préliminaires du commissaire chargé de présenter le bill à l'assemblée. Enfin on en aura une troisième si le Congrès accorde la permission d'insérer au Record, ce qui permettra à la commission de faire paraître le rapport in extenso.

Les rapports (sec. 81, par. 1, S. M., p. 179) sont classés en deux séries, Sénat et Chambre, dans lesquelles ils sont numérotés, chaque série commençant et finissant avec à tout le moins partielle, lorsque sont reproduites au Congrès. Pour le cas où le nombre d'exemplaires imprimés ne suffirait pas, une autre impression peut être commandée, par des autorités différentes suivant l'importance du travail. Le secrétaire du Sénat ou le clerk de la Chambre peuvent provoquer une réimpression de mille exemplaires au plus et sous réserve que le rapport ne comporte pas plus de 50 pages, mais seulement quand le tirage aura été épuisé (2).

La commission jointe de l'Impression peut ordonner une réimpression si le coût n'en dépasse pas 200 dollars.

Chaque assemblée peut prescrire par simple résolution un travail qui n'exécède pas 500 dollars. Au-delà de cette somme il faudra une « joint resolution » ou une « concurrent resolution » suivant que la résolution vaudra ou non appropriation. Les frais d'impression sont prélevés sur la dotation destinée à l'impression et à la reliure pour le

(1) S. M., p. 157.

(2) S. M., p. 145.

Congrès ; mais le texte prend soin de dire que la dotation ne sera utilisée qu'à titre subsidiaire après vain essai de recours à un autre crédit (1).

L'impression est confiée à l'Imprimerie gouvernementale, entreprise gigantesque dont on peut évaluer la production annuelle à environ 14 millions de dollars. L'intégration verticale y est poussée au maximum : le papier et quelques machines mises à part l'Imprimerie fabrique tout ce qu'elle emploie. Un Manuel de style a été établi qui sert de guide pour la typographie générale, l'emploi des lettres capitales, la ponctuation, etc... et auquel les auteurs doivent se conformer (2). Cette organisation remarquable arrive à des prix de revient extraordinaires de bon marché. Le Manuel du Sénat, volume in-8° de 730 pages, tiré à 2.000 exemplaires au plus, imprimé sur assez bon papier, contenant un grand nombre de tableaux et relié pleine toile est vendu 1 dollar 50, ce qui d'après les règles de vente imposant la fixation du prix au prix de revient majoré de 50 %, donne un prix de revient de 1 dollar. En dépit de cette organisation, le Congrès doit payer par an, environ 2.750.000 dollars pour l'impression du Congressional Record, des bills, des rapports, etc... Il est difficile en l'absence du rapport annuel de l'Imprimeur public au

(1) S. M., p. 147.

(2) Haskin raconte, *op. cit.*, p. 319, la lutte entre les congressmen et le Manuel de style. Chaque congressman « considérait sa copie comme exceptionnelle et la voulait imprimée suivant son goût. Les requêtes de ce genre conduisaient à la dépense et aux complications. Prenez l'exemple d'un représentant qui avait été professeur. Quand ses discours étaient composés pour l'impression et que les épreuves lui revenaient pour correction, il parcourait les pages, insérant de nombreux signes de ponctuation totalement inutiles pour la clarté, seule justification de leur emploi. Une virgule indiquait un petit effet de réthorique, un tiret, un arrêt sans reprendre haleine. Cette ponctuation réthoricienne était autrefois largement employée dans l'impression des discours. C'est maintenant une pratique désuète et il n'y a pas une personne sur mille qui comprendrait la raison de tant de virgules et de tirets. Les imprimeurs du Gouvernement néanmoins, avaient à recomposer près de la moitié des discours de cet homme à cause de la ponctuation excessive ».

Congrès de faire une exacte ventilation de cette somme, mais il semble que les rapports doivent coûter à eux seuls entre 500.000 et 1.000.000 de dollars. A titre indicatif la dépense annuelle globale de la Chambre des Représentants seule, sa note d'imprimerie non comprise, se monte à environ 7.500.000 dollars.

8° Les réglemens des deux assemblées prescrivent donc l'impression des rapports que leurs commissions déposent. Quelle est la sanction de cette prescription ? en d'autres termes, que se passe-t-il si un rapport n'est pas imprimé ?

Considérant toutes les hypothèses possibles ; le bill-clerk peut égarer un rapport, le mal n'est pas très grand, la commission retrouvera bien un double, ou encore l'Imprimeur public peut refuser de l'imprimer ; pour parer à ce danger, improbable mais concevable, un texte dispose que la commission jointe de l'Impression aura pouvoir d'adopter et d'employer telles mesures qui, à sa discrétion, peuvent être jugées nécessaires pour remédier à toute négligence, retard, double emploi, ou gaspillage dans l'impression, la reliure et la distribution des publications gouvernementales (Act du 12 janvier 1895, c. 23, par. 2 tel qu'amendé. S. M. p. 144).

Ces hypothèses n'offrent pas un intérêt considérable parce qu'en pratique les rapports ne se perdent pas et sont imprimés quand l'Imprimeur public les reçoit.

La non-impression, si non-impression il y a, résulte donc toujours, en fait, de la volonté de la commission ou de son président. On sait que les commissions peuvent rapporter défavorablement, ou même ne pas rapporter du tout, un bill. Le désir de la commission que son rapport déposé ne soit pas imprimé, suppose alors un revirement d'opinion ou plus souvent un souci d'amélioration et de perfection.

L'étouffement du rapport entre son dépôt et sa distribution, parce qu'il ne correspond plus à la volonté de la commission, serait proprement scandaleux. Au con-

traire, on comprend très bien que la correction des épreuves se transforme en amélioration et en modification du texte, ce qui ne veut pas dire qu'on l'approuve. Le seul cas rapporté sous la règle XIII., 2 qui prescrit l'impression, correspond à ces dernières circonstances.

Nous avons reproduit l'explication donnée par Mr Moore. Il s'agissait on s'en souvient d'une élection contestée. La commission avait rapporté et était dessaisie. Par la suite son président modifia le rapport en corrigeant les épreuves, si bien que la minorité protesta et que la commission dut approuver à nouveau le rapport, qui devenait en réalité un second rapport.

Nous avons déjà donné une partie de la décision du Speaker Gilett, en voici la suite : «... si la question n'était pas renvoyée une deuxième fois devant elle par la Chambre. Mais il ne s'en suit pas, semble-t-il à la Présidence, qu'une question d'ordre puisse être posée contre la considération de la résolution, parce que la disposition du règlement qui prescrit l'impression des rapports, n'a pas été observée, bien qu'il soit certes désirable pour la commodité des Membres de l'Assemblée qu'ils aient suffisamment d'exemplaires du rapport au moment où la question vient devant la Chambre. Dans cette espèce, la Présidence supposera que ce rapport, qui est devant la Chambre, n'est pas celui que la commission fit.

Mais, bien entendu, aucun mal n'en est résulté pour personne. Un rapport complet est simplement la thèse de la commission. Ceci est le rapport que la minorité avait devant elle et auquel l'exposé de ses vues répondait. C'est le rapport qui exprimait les dernières vues de la commission. Apparemment la commission supposait qu'elle avait le droit de corriger et de développer son premier rapport. Du point de vue de l'équité, il ne saurait y avoir aucune réclamation contre la considération de ce rapport comme le rapport régulier de la commission. La seule réclamation peut être que, du point de vue de la loi technique stricte, le fait que le rapport rédigé en premier par la commission

n'a pas été imprimé, empêche cette résolution d'être dans l'ordre.

Ceci étant un cas d'élection, il n'est même pas nécessaire qu'il y ait un rapport pour le placer dans l'ordre... La Présidence rejette la question d'ordre ».

Il résulte de cette décision qu'en règle générale la considération des rapports non imprimés n'est pas dans l'ordre. Telle est la sanction de la règle XVIII, 3.

Mr Moore n'a échoué que parce qu'il s'attaquait à une exception.

9° Imprimé, le rapport est distribué aux deux assemblées qui le répartissent entre leurs membres. En outre un certain nombre d'exemplaires, assez restreint il est vrai, mis en vente ou distribués gratuitement, renseignent les simples citoyens qui s'intéressent au bill étudié.

L'act du 12 juin 1895, déjà cité, règle la distribution des rapports. Il doit être donné de chaque rapport de la Chambre, non reliés, 150 exemplaires à la salle des documents du Sénat, 10 exemplaires au bureau du secrétaire du Sénat, 500 exemplaires à la salle des documents de la Chambre et 20 exemplaires au bureau du clerk de la Chambre. Les rapports du Sénat sont distribués à raison de 220, 10, 500 et 10 exemplaires aux endroits énumérés ci-dessus. Pour les exemplaires reliés des rapports de la Chambre et du Sénat, la bibliothèque du Sénat en reçoit 15, la bibliothèque du Congrès 52 dont 50 pour les échanges internationaux, la bibliothèque de la Chambre, 15, et le Superintendent des Documents, 500, destinés à être distribués aux bibliothèques des Etats et des Territoires et aux dépôts désignés. Le reste des exemplaires tirés demeure à la disposition d'un certain nombre d'autorités dont les congressmen, pendant deux ans, après quoi il est délivré au Superintendent des Documents pour qu'il les distribue entre les bibliothèques et les dépôts.

Les rapports sur les bills privés, qui sont tirés à un nombre d'exemplaires plus faible, 345 pour les rapports du Sénat et 260 pour ceux de la Chambre, sont répartis

lorsqu'ils émanent du Sénat, à raison de 220 à la salle des documents du Sénat, de 15 au secrétaire du Sénat, de 100 à la salle des documents de la Chambre et de 10 au Superintendant des Documents et lorsqu'ils émanent de la Chambre à raison de 135, 15, 100 et 10 exemplaires respectivement à chacun de ces lieux ou personnes.

Tout congressman dispose ainsi d'un exemplaire de chaque rapport sur un bill public. Lorsqu'il désire entrer en possession de celui-ci : il va le chercher à la salle des documents de son assemblée. Il peut en outre demander que cet exemplaire soit relié en demi-marroquin ou « moins bien » comme dit l'act.

Le public, lui, s'adresse soit, au Superintendant des Documents à Washington soit, à un des dépôts désignés de son voisinage. Mais en général, l'édition est très vite épuisée et les rapports deviennent introuvables comme d'ailleurs la majorité des documents publics.

Pour parfaire cet ensemble de mesures, le règlement du Sénat prend soin de donner aux sénateurs le temps nécessaire à la lecture des rapports avant qu'ils viennent en discussion.

La règle XXVI, 2 (1) dispose que « Tous les rapports de commissions... devront être en suspens un jour pour examen, à moins que le consentement unanime du Sénat n'en décide autrement ». Le règlement de la Chambre fait lui, apparemment, confiance à l'encombrement des calendriers pour assurer aux représentants le temps de lire les rapports et, pour les rapports privilégiés, il s'en remet aux rapporteurs.

II. Après cette étude du rapport en tant qu'instrument d'information, il convient maintenant d'examiner le rapport sous son aspect : œuvre de la commission ou si l'on préfère : résultat de la décision de la commission. Les conditions de validité des décisions des commissions ont

(1) S. M., p. 33.

été exposées au chapitre III, à propos des séances ; il est inutile d'y revenir.

L'identité entre le rapport adopté et le rapport présenté est garantie par la signature du chairman et par la surveillance de la minorité. Nous avons vu comment cette surveillance se manifestait.

D'autre part le rapport doit porter la preuve qu'il émane bien de la commission en tant que telle. Cela résulte de l'emploi de la forme-modèle donnée par le Manuel et aussi et surtout de la signature : la commission du Recensement, par exemple. Les membres qui auront accepté le rapport pourront signer ensuite, mais ils ne sauraient signer valablement seuls.

L'histoire parlementaire fournit quelques exemples d'infraction à ce principe. Le 9 janvier 1905. Mr John S. Williams du Mississippi, demanda le consentement unanime pour la considération immédiate de la résolution de la Chambre n° 415, relative aux statistiques sur l'égreinage du coton. Il disait : « Le rapport de la commission accompagne la résolution » (1). Ce rapport que Mr Williams devait appeler quelques instants plus tard, un rapport adopté à l'unanimité, se présentait ainsi : « Commission du Recensement, le 9 janvier 1905. Nous, soussignés, membres de la commission du Recensement donnons notre assentiment à un rapport favorable sur la résolution de la Chambre n° 415 et décidons en outre que son auteur, Mr Williams du Mississippi pourra la faire venir en discussion (call up) quand l'opportunité s'en présentera ». Suivaient les signatures d'une majorité des commissaires dont le chairman. La résolution vint en discussion grâce à une utilisation habile du règlement, mais le Speaker fit remarquer que le document présenté par Mr Williams n'était pas un rapport régulier. Voici ce qui fut dit : The Speaker (c'était Mr Cannon) : « D'après ce que la Présidence comprend, le gentleman du Mississippi demande le consentement unanime pour dessaisir la commission du

(1) Cong. Rec. 9 janvier 1905, p. 602.

Recensement de plus ample considération de la résolution qui vient d'être rapportée et pour que la dite résolution soit considérée par la Chambre ». Mr Williams du Mississippi. « Je le fais au nom de la commission du Recensement qui soumet un rapport unanime ». Le Speaker : «... Le rapport régulier n'a pas été fait par la commission du Recensement, bien qu'il y ait un document sur le bureau du clerk signé par une majorité des membres de la commission. La Présidence pense que la formule convenable serait de demander le consentement unanime au dessaisissement de la commission du Recensement, de plus ample considération de la résolution, puisque le rapport régulier n'a pas été fait, et à la considération de cette résolution par la Chambre. Y a-t-il une objection » ? Il n'y en eut pas.

Quelques années plus tard un document analogue fut présenté à la Chambre et le Speaker décida qu'il ne pouvait tenir lieu de rapport ou d'autorisation d'une commission.

Le Speaker (1) : « L'espèce est la suivante : Le gentleman de l'Alabama [Mr Heflin] demande à prendre sur le bureau du Speaker le Senate bill N. 7.343 pour qu'on le considère. Le gentleman de l'Illinois [Mr Foster] souleva la question d'ordre que ce bill ne pouvait être considéré, parce que sa considération n'avait pas été autorisée par la commission compétente.

Le gentleman de l'Alabama présente le document suivant qu'il prétend être une autorisation suffisante d'après le règlement :

Washington. D. C. 19 août 1912. Nous, soussignés, membres de la commission du Commerce intérieurs et extérieur, autorisons par les présentes, l'Honorable J. J. Heflin à appeler ou à présenter une motion pour que soit retiré du bureau du Speaker pour considération immédiate, le Senate bill N. 7.343. N. C. Adamson, W. Richardson (télégramme au chairman) et 9 autres.

(1) Cong. Rec. 20 août 1912, p. 11398.

Rendre une décision qui s'appliquerait à un bill et l'admettrait, ne ferait pas grand mal, mais décider que cette sorte de document pourrait tenir lieu de rapport ou d'autorisation d'une commission en séance régulière — parce que le Speaker ne décide pas pour un cas seulement, mais que sa décision est faite pour tous les cas semblables — ouvrirait si grande la porte à une manière d'agir non admise par la Chambre, que la Présidence doit décider, afin de sauvegarder l'intégrité de la procédure de la Chambre, que la question d'ordre soulevée par le gentleman de l'Illinois contre ce document que le gentleman de l'Alabama présente, est fondée. Une autorisation convenable d'appeler un Senate bill d'après la règle citée, peut seulement être donnée par une commission, telle que définie ici. Décider autrement, serait pratiquement faire disparaître les séances de commission ».

Comme on le voit, le règlement, et les décisions du Speaker, s'efforcent de faire du rapport, un instrument d'information efficace et à empêcher qu'il n'émane pas réellement de la commission en tant que telle. Mais il n'y a nulle part une disposition qui enjoigne aux commissions de rapporter dans un certain délai (1). Est-ce un oubli ? ou n'est-ce pas plutôt une omission délibérée ?

SECTION III. — LA FONCTION SÉLECTIVE ET LA DISCHARGE RULE

§. 1. *La fonction sélective.*

I. Il est présenté à chaque Congrès, un nombre de bills et de résolutions largement supérieur à celui que les assemblées peuvent considérer.

Les assemblées du 61^e Congrès (1909-11) reçurent 33.015 bills ou résolutions. A la suite d'une baisse continue, ce nombre tomba à 12.474 au 68^e Congrès (1923-25). Puis il remonta, 17.415 au 69^e et enfin au 71^e Congrès

(1) Exception faite de la règle XI, 47. Les commissions des Elections doivent rapporter dans les 6 mois. H. M., p. 334 et aussi de la règle XXII, 5 H. M., p. 401.

(1929-31) 25.436 bills ou résolutions furent proposés dont 18.356 pour la Chambre et 7.080 pour le Sénat.

Ces chiffres à première vue énormes, restent considérables, même après qu'on a songé à la forte proportion de bills privés qu'ils comprennent.

Le 71^e Congrès dont les sessions ont duré 529 jours a voté 1.524 lois (pour apprécier justement ce nombre, il faut tenir compte des propositions qui font double emploi et du groupement des bills de pension en une quinzaine de bills omnibus). S'il n'en a pas voté plus, c'est par défaut de temps, 2.734 rapports favorables ayant été déposés.

Donc 1.524 lois d'une part et 25.436 propositions de l'autre. Il est évident qu'un choix doit être opéré, d'abord entre les bills et ensuite, entre les rapports favorables. Nous ne considérons ici que le choix entre les bills. Le choix entre les rapports sera examiné dans la section IV de ce chapitre.

1^o Aujourd'hui le « leave to introduce » n'est plus nécessaire. Chaque congressman a la faculté de déposer autant de bills qu'il lui plaît et automatiquement ils vont aux commissions. Or celles-ci n'ont matériellement pas la possibilité de les étudier tous, et l'auraient-elles qu'elles perdraient leur temps à le faire puisque les assemblées ne peuvent les considérer ni même les voter.

Telles sont les raisons qui ont amené les commissions à choisir parmi les bills, ce qui n'est pas sans réagir sur la procédure législative pratique.

Le dépôt d'un bill dans une des corbeilles placées sur le bureau du secrétaire de l'assemblée a un double effet, insertion du titre du bill au Record et envoi à la commission, mais c'est tout. Le secrétaire de la commission le rangera dans un classeur très perfectionné et il n'y a pas de raison pour qu'on en entende jamais reparler. Aucune procédure ne fait venir les bills devant la commission, n'y viennent que ceux qu'on y pousse. Le « sponsor » d'un bill doit donc accomplir des démarches pour que la commission le considère et comme les commissaires et surtout le chairman, sont les mieux placés pour cette action

on arrive à concevoir une spécialisation pour l'introduction des bills.

Par un choc en retour, cette difficulté d'obtenir considération pour les bills, incite les congressmen à proposer tout ce que les électeurs désirent, en se promettant in petto de ne s'occuper que des mesures raisonnables.

Quels sont les principes qui dirigent les commissions dans ce choix imposé par les considérations matérielles ?

Si les commissions étaient des organismes purement techniques, elles rapporteraient les bills les plus utiles au bien général, mais elles ne sont pas seulement cela, elles sont aussi des organismes politiques et elles ne rapportent que les mesures qui plaisent au parti dominant ou du moins qui ne lui déplaisent pas. On peut exprimer cette considération sous une autre forme, vraie dans l'immense majorité des cas, les commissions rapportent les bills qui ont des chances d'être votés. Elles étouffent (smother) les autres. C'est ainsi qu'au 66^e Congrès, 73 % des bills ne dépassèrent pas le stade, commission, au 67^e Congrès, 78 % furent dans ce cas, au 68^e, 64 %, et au 69^e, 55 % (1).

2^o Il peut paraître choquant, et de fait, il paraît choquant à bon nombre de personnes, qu'une commission, composée de quelques représentants, puisse, dans le cadre de sa compétence, décider quels sont les bills que l'Assemblée examinera.

Une assemblée représentative confie à une commission le soin d'étudier un bill et s'en tient à son rapport, cela paraît bien être une entorse au principe représentatif. Les congressmen ne sont pas élus pour déléguer les pouvoirs que leurs mandants leur confient, ils doivent les exercer eux-mêmes. Passons sur ce premier point de crainte de paraître trop rigoriste. Mais personne ne saurait considérer comme conforme au principe que les commissions après avoir reçu directement les bills, sans aucun examen par l'assemblée, choisissent ceux qui seront rapportés, c'est-à-dire décident que les autres ne seront pas votés.

(1) Hasbrouck, *op. cit.*, p. 72.

Il y a les arguments pratiques, mais il y a aussi le principe représentatif.

On nous dit que les commissions rapportent les bills que l'assemblée paraît devoir voter. L'évidence en cette matière n'est jamais criante, quelques exceptions mises à part, et il est facile de se faire illusion et de décider que tel bill n'a aucune chance de passer. En somme les commissions décident et elles ont longtemps décidé souverainement. Elles jouissaient d'un pouvoir sans frein, ni contre-poids.

Ce n'est que depuis une date récente que la Chambre a voté une règle fournissant un moyen de considérer les bills que les commissions ne rapportent pas, cette règle s'appelle la *discharge rule*, la règle de décharge ou de des-saisissement.

§ 2. *La discharge rule.*

Avant d'exposer la technique de cette règle nous voudrions dépeindre le « climat » de son application.

1° Les nécessités pratiques ont conduit les Congrès successifs à s'en remettre à leurs commissions du choix des bills à voter. C'est un fait, il est acquis aujourd'hui, quoiqu'on puisse en penser et d'ailleurs on serait bien en peine de proposer un système applicable, où les Chambres décideraient elles-mêmes. Bref, le fait est là.

Mais il y a des cas où la majorité de l'assemblée désirerait voter un bill qu'une commission ne rapporte pas. L'assemblée est en désaccord avec sa commission. Celle-ci n'a pas rapporté un bill qui avait des chances de passer. On peut dire alors que le mandat tacite donné par l'assemblée est révoqué. Pour expliquer ce phénomène, il faut considérer commission et assemblée du point de vue politique.

L'assemblée et la commission sont composées sur un modèle semblable en ce sens que le même parti domine. On connaît d'autre part l'organisation de parti à laquelle il faut ajouter la commission du Règlement qui revêt un

caractère nettement politique et qui rapporte les ordres spéciaux.

Le conflit entre l'assemblée et la commission naît de la disparition de l'harmonie entre les majorités. Le changement peut venir soit de l'une soit de l'autre.

Supposons une dissidence au sein de la majorité de la commission et que celle-ci ne suive plus le parti dominant. Le parti fera rapporter par la commission du Règlement un ordre spécial qui soumettra la résolution à la Chambre ou au Sénat pour discussion et le vote favorable sera assuré par une décision du caucus. La commission ne peut lutter, elle n'a qu'à se résigner.

Supposons maintenant que ce soit la majorité de l'assemblée qui ait changé et qu'à la suite d'une scission, le parti dominant ait cessé de diriger l'œuvre législative. La nouvelle majorité va-t-elle pouvoir appeler devant elle le bill litigieux ? Certainement pas au moyen de l'organisation de parti. Le caucus décide à la majorité de ses membres, les dissidents ne peuvent obtenir de lui un vote favorable, non plus qu'un special order de la commission du Règlement composée de partisans chevronnés qui ont d'autant moins de raisons de sortir de la ligne du parti qu'ils l'établissent eux-mêmes.

La majorité nouvelle est impuissante contre le parti, mais ici la réciproque est vraie aussi. Par définition, le parti n'a plus d'action sur l'assemblée puisque nous avons posé une dissidence. Sa seule force est la force d'inertie, il donnera des instructions à la commission pour qu'elle ne rapporte pas. Les éléments d'un conflit sont réunis et le « climat » de l'application de la discharge rule apparaît être une lutte entre la majorité de l'assemblée et le parti dominant ou ci-devant dominant.

On comprend pourquoi tant d'obstacles sont accumulés devant la motion tendant à dessaisir une commission.

Mener à bien cette proposition devrait être, au contraire, la chose la plus facile du monde, n'est-il pas normal qu'une assemblée reprenne à une commission la question qu'elle lui a envoyée ?

La motion pourrait être privilégiée et triompher par un vote majoritaire, s'il n'y avait derrière elle, presque toujours une lutte parti-majorité. Dans les cas où cette lutte n'existe pas, la voie est tout unie.

Par exemple, la règle XXII, 3 (1) dispose que le dessaisissement pour cause d'erreur de référence résulte du consentement unanime ou du vote d'une motion de la commission qui réclame le bill ou de celle qui, saisie, ne s'estime pas compétente. La règle XI, 47 (2) dispose que « les différentes commissions des Elections de la Chambre devront faire un rapport définitif à la Chambre pour tous les cas d'élection contestée, dans un délai de six mois à partir du 1^{er} jour de la 1^{re} session régulière du Congrès auquel celui dont on conteste le siège, est élu », et la règle XXII, 5 (3) prévoit que « Toutes les résolutions de s'informer auprès des chefs des départements exécutifs devront être rapportées à la Chambre dans la semaine qui suit leur présentation ». Si ces délais ne sont pas observés par les commissions, une motion de dessaisissement peut triompher par un vote majoritaire et de plus elle a un statut privilégié (4) ce qui permet de la faire venir en discussion. En dehors de ces cas, toute une série d'obstacles se dressent devant la motion to discharge et si la discharge rule apparaît comme un compromis entre le parti et la majorité, le parti ne semble pas avoir cédé grand-chose.

2° Le règlement de la Chambre n'a pas été « démocratisé » largement comme certains le souhaitaient ; par contre le règlement du Sénat est beaucoup plus libéral.

Chaque sénateur peut présenter une motion de dessaisissement et une simple majorité suffira pour la faire triompher. On trouve là une nouvelle conséquence des principes

(1) H. M., p. 400.

(2) H. M., p. 334.

(3) H. M., p. 401.

(4) H. M., p. 402, par. 859. Les précédents ne parlent là que des résolutions d'enquête, mais pour les élections contestées la solution serait la même.

généraux qui gouvernent le règlement ; la majorité du Sénat et les sénateurs ut singuli, ont une certaine autorité que le parti ne doit pas annihiler.

Le règlement de la Chambre est bien moins démocratique.

Nous avons dit que la première règle relative au dessaisissement des commissions datait de 1910. Avant cette date, un représentant pouvait bien déposer une motion de dessaisissement, mais comme elle ne jouissait d'aucun privilège et que par définition il n'y avait pas à espérer d'ordre spécial, la motion n'était jamais dans l'ordre. Si l'on voulait employer une motion de suspension du règlement et de décharge d'une commission, il fallait obtenir une majorité des deux tiers. Bref la motion avait peu de chances de passer.

En 1910, les « révoltés » décidèrent d'établir une règle de décharge et le 17 juin ils votèrent le texte suivant : règle XXVIII, 4 (1) : « Any member may present to the clerk a motion in writing to discharge a committee from further consideration of any public bill or joint resolution which may have been referred to such committee. All such motions shall be entered in the Journal and printed on the calendar under an appropriate heading. Immediately after the Unanimous Consent Calendar shall have been called on any Monday, it shall be in order to call up any such motion which shall have been entered at least seven days prior thereto. Recognition for such motions shall be in the order in which they have been entered. Such motions before being submitted to the House shall be seconded by a majority by tellers. If a second be ordered, debate on such motions shall be limited to twenty minutes, one-half thereof in favor of the proposition and one-half in opposition thereto. Such motions shall have precedence over motions to suspend the rules and shall require for adoption an affirmative vote of a majority of the membership of the House. Whenever such a motion shall prevail the

(1) Hasbrouck, *op. cit.*, p. 139.

bill so taken from the consideration of a committee shall thereupon be placed upon its appropriate calendar, and upon call of the committee from which any bill has been so taken it may be called for consideration by any member prior to any bill reported by said committee at a date subsequent to the discharge of said committee ».

La motion devait donc obtenir d'abord l'appui d'une majorité (au moins la moitié plus un du quorum). Ensuite après discussion, le vote devait être acquis à la majorité du nombre total des représentants. Mais le bill ne venait pas en discussion, il était simplement inscrit au calendrier approprié à la suite des bills déjà rapportés.

Cette règle ne fut jamais mise en pratique et pour cause. Les obstacles dressés étaient trop élevés.

3° Le 5 avril 1911, la Chambre vota un nouveau texte : (1) « Any member may present to the clerk a motion in writing to discharge a committee from further consideration of any public bill or joint resolution which may have been referred to such committee *15 days prior thereto* (2).

« All such motions shall be entered in the Journal and printed on a calendar *to be known as calendar of motions to discharge committees*.

« Immediately after the « Unanimous consent calendar » shall have been called on any Monday, it shall be in order to call up any such motion which shall have been entered at least 7 days prior thereto.

« Recognition for such motions shall be in the order in which they have been entered.

« *When such motion shall be called up, the bill shall be read by title only prior to a second being ordered by tellers, and no such motion shall be entertained as to a bill or joint resolution the title of which contains more than 100 words. After the reading of the bill by title the*

(1) Willoughby, *op. cit.*, p. 385.

(2) Les caractères italiques indiquent les dispositions nouvelles.

motion shall not be submitted to the House unless seconded by a majority by tellers.

« If such motion fails of a second it shall be immediately stricken from the calendar and shall not be thereafter placed thereon.

« If a second be ordered debate on such motion shall be limited to 20 minutes, one-half thereof in favor of the proposition and one-half in opposition thereto.

« Such motions shall have precedence over motions to suspend the rules and shall require for adoption an affirmative vote of a majority of the membership of the House.

« Whenever such a motion shall prevail the bill so taken from the consideration of a committee shall thereupon be placed upon its appropriate calendar and upon call of the committee from which any bill has been so taken, it may be called up for consideration by any member prior to any bill reported by said committee at a date subsequent to the discharge of said committee. Provided, no member shall have upon such calendar more than 2 motions at the same time ».

Mr Mann, appréciant cette nouvelle disposition disait :
« Une règle assez semblable fut proposée à la Chambre précédente par le distingué gentleman qui est maintenant Speaker.

J'entrepris de montrer la futilité de cette règle et bien qu'une centaine de motions de dessaisissement d'une commission aient été placées au calendrier de la Chambre précédente, celle-ci ne dépassa même pas la motion n° 1 que je déposai. Et la règle de la Chambre précédente n'était pas plus une plaisanterie que la règle qui est maintenant proposée ».

Mr Mann avait raison, il le démontra par un essai d'application en 1912.

On ne devait plus entendre parler de cette règle pendant une dizaine d'années. Non pas qu'aucune motion to discharge n'ait été déposée, mais aucune ne réussissait car seul un représentant isolé ou la minorité manifestait

ainsi son mécontentement. D'ailleurs le nombre de ces motions diminuait à chaque Congrès.

Hasbrouck (1) rapporte quelques chiffres. Au 62^e Congrès (1911-13) 82 motions furent déposées. Au 63^e Congrès, 68. Au 64^e Congrès, 37. Au 65^e, 34. Au 66^e, 10. Au 67^e (1921-23) 10. Au 68^e, 4. Au 69^e, 4.

Les conditions politiques ne se prêtaient pas à la mise en pratique de la discharge rule. Si bien que le 18 décembre 1922 une motion de dessaisissement surprit tout le monde comme une chose nouvelle ; elle échoua naturellement.

4^e Avec le 68^e Congrès, la question revient à l'ordre du jour. Le parti républicain orthodoxe n'avait pas la majorité à lui tout seul, il devait s'assurer les voix des « progressives » s'il voulait organiser la Chambre. Les dissidents posèrent leurs conditions. Ils exigeaient la révision du règlement. Ils obtinrent gain de cause et le 18 janvier 1924, la nouvelle règle de dessaisissement fut votée par 253 voix contre 114 (2).

Elle était ainsi rédigée : « A member may present to the clerk a motion in writing to discharge a committee from the consideration of a bill or resolution which has been referred to it 30 days prior thereto (but only one motion may be presented for each bill or resolution). The motion shall be placed in the custody of the clerk, who shall arrange some convenient place for the signature of members. The signature may be withdrawn by a member in writing at any time before the motion is entered on the Journal. When members to the total number of 150 shall have signed the motion it shall be entered on the Journal, printed with the signature thereto in the Congressional Record, and referred to the calendar apportioned to discharge committees.

(1) *Op. cit.*, p. 148.

(2) Cong. Rec. 18 janvier 1924, p. 1143.

On the first and third Mondays of each month, except during the last six days of any session of Congress, immediately after the approval of the Journal, any Member who has signed a motion to discharge which has been on the Calendar at least seven days prior thereto and seeks recognition, shall be recognized for the purpose of calling up the motion, and the House shall proceed to its consideration in the manner herein provided without intervening motion, except one motion to adjourn. Recognition for the motions shall be in the order in which they have been entered.

When the motion shall be called up, the bill or resolution shall be read by title only. After 20 minutes debate, one-half in favor of the proposition and one-half in opposition thereto, the House shall proceed to vote on the motion to discharge. If the motion prevails, it shall then be in order for any Member who signed the motion to move that the House proceed to the immediate consideration of such bill or resolution (such motion not being debatable) ; and such motion is hereby made of high privilege, and if it shall be decided in the affirmative, the bill shall be immediately considered under the general rules of the House. Should the House by vote decide against the immediate consideration of such bill or resolution, it shall be referred to its proper calendar and be entitled to the same rights and privileges that it would have had had the committee to whom it was referred duly reported the same for consideration by the House for its consideration : Provided, that when any motion to discharge a committee from the consideration of any public bill or resolution has been once acted upon by the House it shall not be in order to entertain any other motion for the discharge from the committee of said measure » (1).

On peut voir que cette règle était sensiblement plus libérale que celle de 1911. La motion n'avait plus besoin pour être appelée devant la Chambre, de l'appui d'une

(1) Cong. Rec. 14 janvier 1924, p. 944 et 18 janvier 1924, p. 1136.

majorité constatée par scrutateurs. Il suffisait qu'elle réunît 150 signatures. Le discharge calendar, les 1^{er} et 3^e lundis avait le pas sur le consent calendar et les motions de suspension du règlement. Le dessaisissement d'une commission se décidait à la majorité du quorum au lieu de nécessiter la majorité du total des membres de la Chambre. Enfin tout signataire de la motion pouvait proposer la discussion immédiate, ce qui implique un sérieux gain de temps sur la simple inscription au calendrier. La mise en application de la nouvelle règle ne tarda guère. Le sujet de cette expérience fut le bill Howell-Barkley que la commission du Commerce interétats et extérieur ne rapportait pas, prétextant l'importance de son travail. La motion de dessaisissement réunit 154 signatures, soit 124 démocrates, 27 républicains, 2 indépendants et 1 socialiste. Elle parut au Record le 21 avril 1924. Voté le 6 mai, le dessaisissement est acquis par 194 voix contre 181. Mais le 16 février 1925 le bill n'était toujours pas voté. La nouvelle règle souffrit de cet échec dû à une obstruction systématique des leaders du parti dominant.

5° Au congrès suivant, le parti républicain qui avait repris le plein contrôle de la Chambre, tira argument de l'impossibilité où la majorité avait été de faire fonctionner jusqu'au succès la discharge rule, pour modifier celle-ci.

Il était naturel puisqu'ils avaient recouvré une majorité fidèle que les républicains s'attaquassent à la règle qui permet de tenir en échec le parti dominant, mais on se demande comment Mr Snell, l'éminent chairman de la commission du Règlement put garder son sérieux en prononçant les paroles suivantes (1) : « Tout représentant qui faisait partie de la Chambre à l'époque, sait que cette règle était un compromis. Elle ne contentait personne et n'aurait jamais été adoptée si l'un des partis avait eu une majorité nette. Il fut ouvertement débattu à l'époque, en séance de la Chambre, que si elle ne fonctionnait pas, elle

(1) Cong. Rec. 7 déc. 1925, p. 386, col. 1.

ne serait probablement pas adoptée au commencement du Congrès suivant. Il n'y a jamais eu une règle de la Chambre des Représentants qui ait subi un essai aussi loyal que cette règle de dessaisissement et le résultat est bien connu de tous les membres de la Chambre. Elle n'accomplit rien. La seule chose qu'elle fit, fut de gaspiller le temps de la Chambre et de jeter celle-ci dans un chaos... etc ».

Tout ce qu'on peut dire de la règle adoptée au 69^e Congrès c'est qu'elle ne gaspillerait pas le temps de la Chambre pour la raison qu'il n'y avait aucune chance qu'elle pût jamais fonctionner et c'était bien le souhait du parti dominant.

Règle XXVII clause 4 (1) : « A member may present to the clerk a motion in writing to instruct a committee to report within 15 days a public bill or resolution which has been referred to it 30 days prior thereto (but only one motion may be presented for each bill or resolution). The motion shall be placed in the custody of the clerk, who shall arrange some convenient place for the signature of Members. A signature may be withdrawn by a Member in writing at any time before the motion is entered on the Journal. When a majority of the membership of the House shall have signed the motion it shall be entered on the Journal, printed with the signatures thereto, in the Congressional Record, and referred to the Calendar of Motions to Instruct Committees.

On the 3d Monday of each month, immediately after the approval of the Journal, any Member who has signed a motion to instruct which has been on the Calendar at least seven days prior thereto, and seeks recognition, shall be recognized for the purpose of calling up the motion, and the House shall proceed to its consideration in the manner herein provided without intervening motion except one motion to adjourn. Recognition for the motions shall be in the order in which they have been entered.

When the motion shall be called up, the bill or resolution shall be read by title only prior to a second being ordered by tellers. After the reading of the bill by title the motion shall not be submitted to the House unless seconded by a majority of the membership of the House to be determined by tellers and clause 4 of rule XV shall not apply to such second ; if such motion fails of a second, it shall immediately be stricken from the Calendar and shall not be thereafter placed thereon.

If a second be ordered, debate on such motion shall be limited to 40 minutes, one-half thereof in favor of the proposition and one-half in opposition thereto. Such motion shall require for their adoption an affirmative vote of a majority of the membership of the House. Whenever such motion shall prevail the committee shall report said bill or resolution to the House within 15 days thereafter and said bill or resolution shall be referred to its appropriate calendar ».

6° Les démocrates protestèrent contre cette omnipotence du parti dominant, peut-être parce qu'ils étaient en minorité ; quoiqu'il en soit, au 72^e Congrès, après qu'ils eurent conquis la majorité, ils révisèrent la discharge rule.

Le texte adopté était le suivant : « A member may present to the clerk a motion in writing to discharge a committee from the consideration of a public bill or resolution which has been referred to it 30 days prior thereto (but only one motion may be presented for each bill or resolution).

Under this rule it shall also be in order for a member to file a motion to discharge the Committee on Rules from further consideration of any special rule for the consideration of any public bill or resolution favorably reported by a standing committee; or a special rule for the consideration of a public bill or resolution which has remained in a standing committee 30 or more days without action : Provided. That said resolution from which it is moved to discharge the Committee on Rules has been referred to that

committee at least seven days prior to the filing of the motion to discharge.

The motion shall be placed in the custody of the clerk who shall arrange some convenient place for the signature of members. A signature may be withdrawn by a member at any time before the motion is entered on the Journal. *When members to the total number of 145 shall have signed the motion, it shall be entered on the Journal, printed with the signatures thereto in the Congressional Record and referred to the Calendar of motions to discharge committees.*

On the second and fourth Mondays of each month, except during the last six days of any session of Congress, immediately after the approval of the Journal, any member who has signed a motion to discharge, which has been on the calendar at least seven days prior thereto, and seeks recognition, shall be recognized for the purpose of calling up the motion, and the House shall proceed to its consideration in the manner herein provided without intervening motions except one motion to adjourn. Recognition for the motions shall be in the order in which they have been entered on the Journal.

When any motion under this rule shall be called up, the bill or resolution shall be read by title only. After twenty minutes debate, one-half in favor of the proposition and one-half in opposition thereto, the House shall proceed to vote on the motion to discharge.

If the motion prevails to discharge the Committee on Rules from any resolution pending before the committee, the House shall immediately vote on the adoption of said resolution, the Speaker not entertaining any dilatory or other intervening motions, except one motion to adjourn, and if said resolution is adopted, then the House shall immediately proceed to its execution.

If the motion prevails to discharge one of the standing committees of the House from any public bill or resolution pending before the committee, it shall then be in order for any member who signed the motion to move

that the House proceed to the immediate consideration of such bill or resolution (such motion not being debatable) and such motion is hereby made of high privilege ; and if it shall be decided in the affirmative, the bill shall be immediately considered under the general rules of the House, and, if unfinished before adjournment of the day on which it is called up shall remain the unfinished business until it is finally disposed of.

Should the House by vote decide against the immediate consideration of such bill or resolution, it shall be referred to its proper calendar and be entitled to the same rights and privileges that it would have had had the committee to which it was referred duly reported the same to the House for its consideration :

Provided, That when any perfected motion to discharge a committee from the consideration of any public bill or resolution has once been acted upon by the House it shall not be in order to entertain during the same session of Congress any other motion for the discharge from that committee of said measure, or from any other committee of any other bill or resolution substantially the same, relating in substance to or dealing with the same subject matter, or from the Committee on Rules of a resolution providing a special order of business for the consideration of any other such bill or resolution, in order that such action by the House on a motion to discharge shall be res adjudicata for the remainder of that session :

Provided, further, That if before any one motion to discharge a committee has been acted upon by the House there are on the calendar of motions to discharge committees other motions to discharge committees from the consideration of bills or resolutions substantially the same, relating in substance to or dealing with the same subject matter, after the House shall have acted on one motion to discharge, the remaining motions shall be stricken from the calendar on motions to discharge committees and not acted on during the remainder of that session of Congress ».

La nouvelle règle ne tarda pas à être employée (1). Un bill prévoyant certaines allocations aux vétérans avait été rapporté défavorablement par la commission des Voies et Moyens. Mr Patman qui désirait le faire venir en discussion à la Chambre, s'assura les 145 signatures nécessaires et introduisit une résolution qui octroyait à ce bill le privilège d'un ordre spécial. La motion fut renvoyée à la commission du Règlement le 10 mai 1932. Le 19 mai, une motion de dessaisissement de cette commission fut déposée sur le bureau de l'Assemblée. Elle fut rapidement signée de 145 noms et vint en discussion pour être adoptée le 13 juin à une large majorité. Le dessaisissement était acquis. La Chambre adopte alors un ordre spécial. Le 16 juin le bill est voté. Mais il ne devait jamais passer au Sénat.

Le parti avait eu le dernier mot dans la lutte. Néanmoins on trouva la règle de décharge trop libérale et le 3 janvier 1935, la Chambre adopta la rédaction actuelle. Elle ne diffère de la précédente que sur un point, mais il est d'importance. Au passage : « When members to the total number of 145 shall have signed » on substitua la phrase : « When a majority of the total membership of the House shall have... ». En somme même si la règle de décharge est libérale, la majorité d'une des assemblées, particulièrement de la Chambre, ne peut guère espérer faire passer un bill contre le gré du parti dominant.

A supposer que le bill triomphe de l'obstruction systématique qu'en lui opposera, ce à quoi il échoua en 1924-25, il se heurtera au Sénat comme en 1932.

Le succès suppose réunies des conditions tellement exceptionnelles qu'on se demande si le parti dominant n'évoluerait pas alors pour retrouver une majorité docile.

7° Comme on voit, on est très loin ici, de la simple reprise par l'assemblée d'un bill envoyé à une commission.

(1) V. Chamberlain, *op. cit.*, p. 135.

(2) H. M., p. 435.

La question en jeu est le système de partis tel qu'il fonctionne aux Etats-Unis, c'est-à-dire en suivant les directives de la majorité. Grâce à lui, une politique à peu près continue est assurée pour chaque Congrès ; adopter une règle de dessaisissement libérale serait porter une atteinte sérieuse à cette continuité et bouleverser le système traditionnel.

Certes les développements en faveur d'une règle de décharge libérale sont faciles. Mr Crisp a pu dire le 24 janvier 1931 (1) : « Avec notre règlement archaïque, la Chambre des Représentants cesse d'être un corps représentatif... Elle est devenue un cachet en caoutchouc pour approuver les décrets affirmatifs de ses maîtres, le triumvirat autocratique, le Speaker, le leader de la majorité et le président de la commission du Règlement... Ils ont réduit la Chambre à être un simple zéro, un corps législatif impuissant. Avec ce règlement, quatre vingts pour cent des membres peuvent désirer considérer un bill, mais à moins que l'auguste triumvirat n'y consente, il n'y a aucun moyen de faire venir la mesure en considération... mais je suis résolu à faire tout ce qui est en mon pouvoir, pour obtenir un changement du règlement, de façon qu'une majorité numérique des membres de la Chambre, sans égard à aucune affiliation politique, puisse délibérer et légiférer comme il est prévu par la Constitution ».

Pour être logique avec lui-même, Mr Crisp devait proposer la suppression des partis tels qu'ils sont organisés aux Etats-Unis. Prenons le parti républicain ; supposons-lui une majorité de quinze voix à la Chambre, ce qui donne 225 républicains et 210 démocrates ; le caucus ou la conférence républicaine décidera à la majorité des voix soit 113 voix ; 113 représentants imposeront leur volonté à 322 autres. Si l'on considère le parti démocrate, la majorité requise est des deux tiers, soit avec les chiffres choisis, 150.

Il est difficile de s'empêcher de penser ici, aux calculs lumineux par lesquels on démontre que le pays réel n'est

(1) Cong. Rec. 26 janvier 1931, p. 3204.

pas représenté et que la majorité de l'assemblée exprime seulement la volonté d'une infime minorité du corps électoral. Nous ne prétendons pas méconnaître ces faits, mais ce que nous croyons pouvoir affirmer, c'est que si une personne est vraiment éprise de la loi de la majorité telle que Mr Crisp la présente, elle doit proposer la suppression de l'organisation de parti et non pas le changement de la règle de dessaisissement qui n'est qu'un détail d'un problème beaucoup plus vaste.

Est-ce à dire qu'une règle de dessaisissement efficace ne présente aucune utilité ? certes non.

Comme Hasbrouck l'a écrit (1) une discharge rule efficace oblige les leaders à préciser leur position, ce qui apporte un correctif à l'éparpillement de la responsabilité, résultant du système des commissions. Elle les force en outre à agir, alors qu'ils ont tendance à rester dans cette inaction qui leur évite les risques d'échec. Enfin, conséquence paradoxale, la possibilité pour la majorité de triompher du parti dominant, assure une plus grande stabilité politique parce que les mécontentements ne s'accroissent plus comme vapeur en chaudière et que la solution intervient sans qu'il faille renverser le parti dominant.

Ces avantages sont certains, mais il n'en reste pas moins qu'une règle de dessaisissement libérale affaiblit le parti dominant (2). Il semble qu'ici comme en beaucoup

(1) V. *op. cit.*, p. 194.

(2) Cong. Rec. 31 janvier 1931, p. 3.700. Mr Snell : « ... I know that it [the discharge rule] is a hard rule to work and it ought to be a hard rule to operate. When you discharge a committee from the consideration of the bill it is one of the most drastic methods of procedure this House has ever undertaken and it is always a very controversial and a very important piece of legislation.

We have always adopted the procedure of having legislation first considered by a committee, and the committee reports... and unless you want to change our whole system, unless you want to make confusion confounded on the floor of the H. of Representatives, you should not change a part of the system. When you change the present procedure rule to the petition system — and there is no one in the country that should be so opposed to the petition form of legislation as

d'autres cas, la solution moyenne c'est-à-dire une procédure difficile mais non impossible à mener à bien, soit la meilleure.

SECTION IV. — LA VENUE EN DISCUSSION DES BILLS

Les bills rapportés (1) sont trop nombreux pour qu'il ne faille les classer et opérer un certain choix parmi eux. Le classement résulte de l'inscription des bills sur une liste, dans l'ordre où ils sont rapportés. L'existence de plusieurs listes, la possibilité de s'affranchir de l'ordre chronologique, le « privilège » accordé à certains bills, effectuent un choix à trois degrés.

Nous ne nous arrêterons pas longuement à la question des calendriers parce qu'elle se rattache plutôt aux assemblées qu'aux commissions. Au contraire le choix des bills sur les listes et les privilèges de certains rapports nous retiendront davantage parce qu'ils concernent directement les pouvoirs des commissions et en quelque sorte leur hiérarchie.

I. A ce qu'il semble, il n'existe au Sénat qu'un seul calendrier, le *Calendar of general Orders*, dont le *Calendar of special Orders* ne constitue qu'une subdivision. Cette assemblée ne connaît donc pas de premier échelon dans le choix des bills.

La technique de la Chambre des Représentants est beaucoup plus évoluée. Cette assemblée a d'abord trois listes de base (2) entre lesquelles sont répartis d'une part les bills publics et d'autre part les bills privés. Ces der-

Members of Congress — you deliberately break down party control, and responsibility and establish a bloc system, which every one of you have openly condemned ».

(1) Nous négligeons volontairement les bills appelés par les assemblées.

(2) R. XIII, 1. II. M., p. 336.

niers sont inscrits au Calendrier de la Commission de la Chambre entière (1).

Les bills publics sont divisés entre le Calendrier de la Commission de la Chambre entière sur la situation de l'Union (2) et le Calendrier de la Chambre (3) suivant qu'ils ont ou non le caractère financier.

Tous les bills rapportés figurent sur une de ces listes, mais un bill peut être porté en outre sur une liste spéciale dite « Consent Calendar » ou Calendrier d'accord à la demande d'un représentant.

La considération des bills de chacune de ces listes est « dans l'ordre » à certains moments, chaque liste recevant une part du temps de la Chambre proportionnée à l'importance du sujet de ses bills.

Comme le Gouvernement ne saurait fonctionner sans argent, le premier rang est attribué aux bills financiers. Après la lecture du Journal, il est toujours « dans l'ordre » de proposer que la Chambre se résolve en commission de la Chambre entière sur la situation de l'Union.

Les bills publics non financiers sont considérés pendant l'heure du matin (4) (Morning hour) et comme le seul temps ainsi prévu serait insuffisant, la Chambre a décidé que le mercredi serait consacré aux bills publics non privilégiés (y compris les rares bills financiers non privilégiés). Les bills privés reçoivent considération le samedi (5). Enfin le Consent Calendar vient devant l'Assemblée les 1^{er} et 3^e lundis de chaque mois.

On voit que l'Union Calendar est le plus favorisé, le Consent Calendar, le moins, mais ce premier choix dans les bills ne saurait suffire. Au sein de chaque liste, une

(1) Calendar of the Committee of the Whole House ou Private Calendar.

(2) Calendar of the Committee of the Whole House on the state of the Union ou Union Calendar.

(3) House Calendar.

(4) Rule XXIV, 4. H. M., p. 419.

(5) Rule XXIV, 6. H. M., p. 421.

sélection plus poussée doit s'opérer, sinon des bills importants risqueraient de ne jamais venir en discussion.

II. Le Sénat opère ce choix parmi les bills mais ici encore, sa procédure est moins évoluée que celle de la Chambre.

1° Son règlement (Rule IX) accorde un statut privilégié aux motions proposant la considération d'un bill financier ou d'un bill quelconque du Calendrier et une simple majorité suffit à les faire triompher. Le bill visé sort alors de la liste et vient devant l'assemblée immédiatement.

D'autre part (Rule X) un ordre spécial peut intervenir, c'est-à-dire qu'un jour peut être fixé pour la discussion d'une question donnée, mais il doit être voté à la majorité des deux tiers.

2° Le règlement de la Chambre contient un ensemble beaucoup plus perfectionné de dispositions permettant de choisir sur chaque liste les textes les plus importants. En premier lieu, les bills ne viennent en discussion que si la commission qui les a rapportés les appelle et que si on les accueille. En second lieu, certaines commissions peuvent rapporter à tout moment, ce qui revient à dire qu'elles font venir en discussion la question qu'elles veulent quand elles veulent.

Enfin la commission du Règlement a toujours le droit de rapporter un ordre spécial prévoyant la considération de tel ou tel sujet.

Les bills ne viennent devant la Chambre dans l'ordre où ils sont inscrits au calendrier que s'ils figurent au Consent Calendar ou au Private Calendar.

Les 1^{er} et 3^e lundis du mois, après la lecture du Journal, le Speaker enjoint au Clerk d'appeler les bills du Consent Calendar ce qui se fait dans l'ordre numérique (Rule XIII, 3). Mais tous les bills ne sont pas forcément accueillis. Une objection entraîne le recul de la discussion au pro-

chain jour de consideration du Consent Calendar, et si ce jour venu, trois objections sont soulevées le bill est rayé de la liste. Pour le Calendrier privé, l'appel a lieu chaque samedi, également dans l'ordre numérique (Rule XXIV, 6). Ici encore un bill ne vient devant la Chambre que s'il n'y a pas d'objection. S'il y en a deux au plus, un débat de dix minutes est ouvert, après lequel s'il y a toujours des objections mais trois au moins, comme d'ailleurs s'il y en a aussitôt trois après appel du bill, celui-ci est porté sur une liste dite « ajournée ». Cette liste viendra en considération avant toute autre question, le dernier samedi de chaque mois et les bills qu'elle contiendra seront alors discutés conformément aux règles générales.

En dehors de ces deux cas, les bills, c'est-à-dire tous les bills publics importants, ne viennent en discussion que si la commission qui les a rapportés les y fait venir.

La règle XXIV, 4 dispose qu'après expédition du travail inachevé le Speaker doit appeler chaque commission dans l'ordre régulier et que chacune, à l'appel de son nom, pourra désigner le bill de son choix, rapporté et inscrit au House Calendar, pour considération par la Chambre. La règle ajoute que l'appel doit être repris le lendemain au point où il a été arrêté. Cette opération prend place dans l'ordre du travail quotidien, au 6^e rang, pendant une heure dite heure du matin pour la considération des bills appelés par les commissions.

Le mercredi de chaque semaine (Rule XXIV, 7) est consacré à l'appel des commissions mais ce jour-là elles peuvent faire venir en discussion les bills du Union Calendar ou du House Calendar, la seule condition pour les uns et les autres est qu'ils ne soient pas privilégiés.

III. Toutes les commissions ne sont pas soumises à ce droit commun : certaines jouissent de pouvoirs spéciaux en raison de l'importance des questions qui ressortissent à leur compétence. Elles peuvent rapporter à tout moment, et leurs bills sont privilégiés.

La règle XI, 45 donne la liste de ces commissions et les sujets pour lesquels elles bénéficient de cette faveur. Commission du Règlement : règlement et ordre du travail. C. des Elections : droit d'un représentant à son siège. C. des Voies et Moyens : bills établissant une recette. C. des Appropriations : bills généraux d'appropriation. C. des Rivières et des Ports : bills autorisant l'amélioration des rivières et des ports. C. des Terrains publics : bills pour la déchéance des concessions de terrains aux chemins de fer ou autres sociétés, bills prévenant la spéculation sur les terrains publics et bills prescrivant que les terrains publics seront réservés pour les vrais colons. C. des Territoires : bills pour l'admission de nouveaux Etats. C. de l'Enrôlement des bills. C. des Pensions d'invalidité : bills généraux de Pensions. C. de l'Imprimerie : toutes questions relatives à l'imprimerie pour les deux assemblées. C. des Comptes : toutes questions relatives à la dépense de la dotation de la Chambre.

Parmi ces onze commissions qui viennent d'être énumérées, une, la commission des Comptes, est une commission d'organisation intérieure. Une autre, la commission de l'Imprimerie, ne s'occupe guère de législation. La commission de l'Enrôlement des bills fait un travail important, mais ses rapports ne soulèvent jamais d'orages. Enfin la commission des Territoires n'aura sans doute pas d'ici longtemps l'occasion de faire un rapport sur l'admission de l'Alaska dans l'Union.

Bref il y a six commissions de quelque importance dans cette liste de la règle XI, 45 et au premier rang se placent la commission du Règlement et les deux commissions financières. !

Le statut particulier établi par la règle XI, 45 se décompose en deux éléments. Le premier est, comme le dit le texte, la possibilité de rapporter à tout moment sans attendre l'appel du calendrier et celui de son nom. Le second est que la question rapportée a droit à considération immé-

diate, elle est privilégiée ; il en résulte que le rapport ne peut être repoussé par la réclamation de l'ordre régulier (1).

La Chambre néanmoins reste libre de refuser de considérer la question privilégiée. Il suffit par exemple que la majorité n'accepte pas que l'assemblée se résolve en commission de la Chambre entière. En fait, cela ne se produit jamais. Et notamment la proposition d'une commission financière, aussitôt après la lecture du Journal (2), d'entrer en commission de la Chambre entière sur la situation de l'Union est toujours accueillie favorablement.

La faculté pour les commissions financières, prévue par la règle XVI, 9, de réclamer l'attention de la Chambre avant toutes les autres commissions, la commission du Règlement mise à part, leur confère une primauté certaine. C'est ainsi qu'à des époques de la vie de la Chambre, les bills non financiers n'avaient aucune chance de jamais venir en considération. Pour corriger ces excès, le règlement a prévu l'heure du matin, le mercredi du Calendrier, l'attribution du samedi au Calendrier privé et de certains lundis au Consent Calendar. Mais les commissions financières n'en restent pas moins maîtresses de la quasi-totalité du temps de l'assemblée.

Seule la commission du Règlement a un pouvoir plus grand. Si d'ailleurs elle ne l'avait pas, elle ne saurait accomplir sa mission qui est, en quelque sorte, de corriger les inconvénients particuliers qui résultent de l'application de la règle générale. Ainsi elle interviendra pour faire considérer un bill rapporté par la commission du Commerce interétats et étranger qui ne viendrait peut-être pas du tout en discussion sans cet ordre spécial.

(1) Le manuel de la Chambre (p. 414) indique que ce sont les bills financiers qui interrompent le plus souvent l'ordre régulier. Ensuite viennent les ordres spéciaux rapportés par la commission du Règlement et enfin les autres bills bénéficiaires de la règle XI, 45.

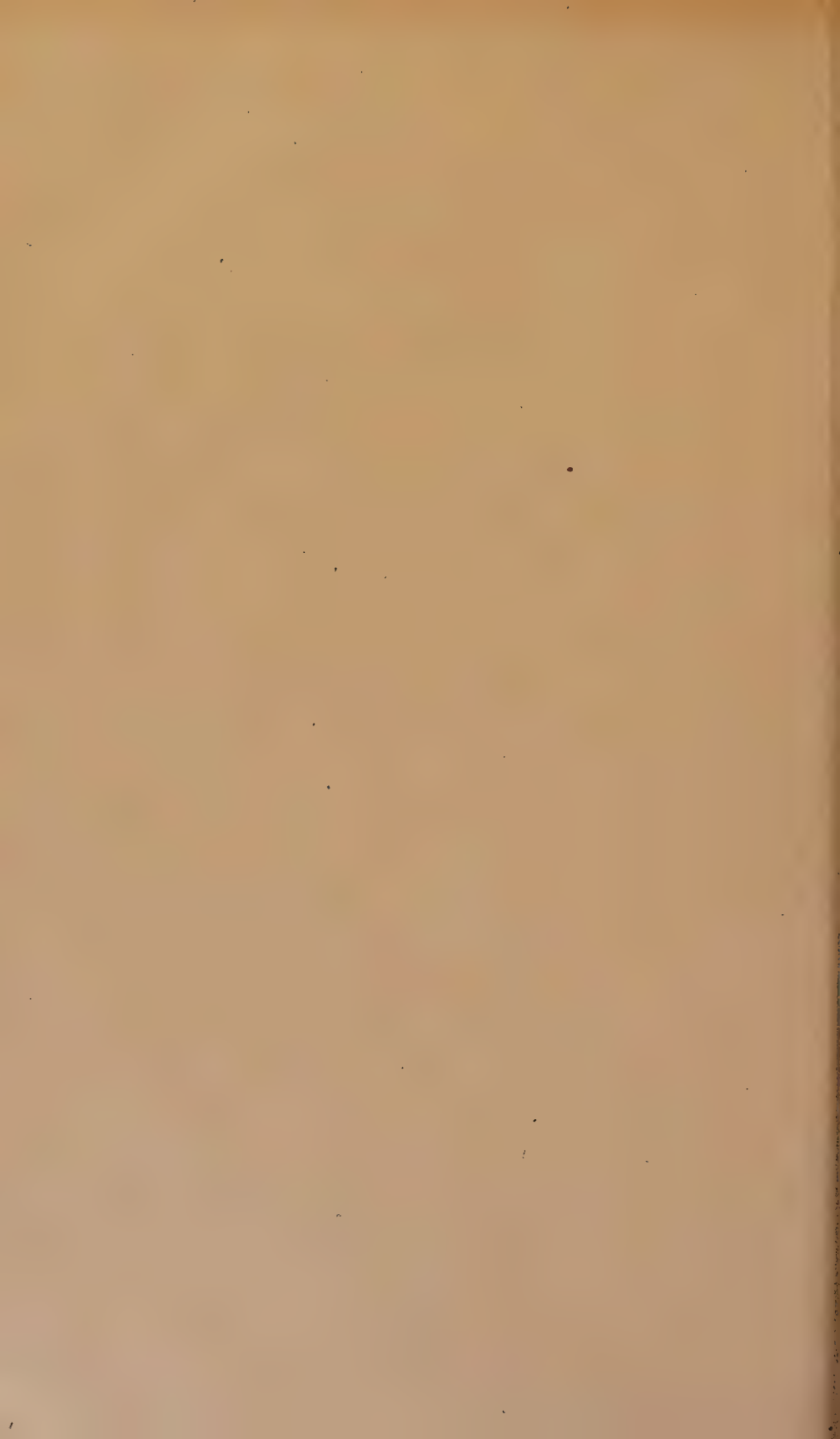
(2) Rule XVI, 9. H. M., p. 368.

Pour accomplir ce choix entre les bills, la commission peut se réunir même pendant les séances de la Chambre (rule XI, 46). Elle adopte un ordre spécial prévoyant que tel bill sera considéré à tel moment et débattu de telle façon. Elle rapporte la question à l'Assemblée et suivant que l'ordre spécial (1) sera voté à la majorité des deux tiers ou à la majorité simple elle pourra appeler le bill soit immédiatement, soit le lendemain ou le jour fixé. On remarquera que la commission du Règlement a le droit d'initiative, c'est la seule commission qui soit dans ce cas.

Enfin les bills peuvent venir en discussion par un dernier moyen que nous mentionnons simplement pour être complet : la suspension du Règlement, procédure d'extrême urgence, qui n'a que des rapports lointains avec les commissions.

Voici le bill devant l'assemblée. Le rapport est lu si elle le désire, en général il ne l'est pas. La commission intervient de la façon que nous avons dite dans la section II de ce chapitre. Puis on procède au vote. La commission a terminé son rôle.

(1) Le manuel de la Chambre donne (par. 958, p. 465) un modèle d'ordre spécial. Resolved, That immediately upon the adoption of this resolution the House shall proceed to consider the bill (H. R...) entitled, etc.... and at the end of ...hours a vote shall be taken on all pending amendments and on the bill to final passage.



CONCLUSION

La place des commissions dans l'organisation constitutionnelle et politique des Etats-Unis

Pour la commodité de l'étude, nous avons jusqu'à présent procédé à la façon du médecin qui, dans un amphithéâtre, prend un organe du corps humain, le décrit, le dissèque et énumère ses fonctions. Pour achever notre travail, il faut maintenant replacer les commissions permanentes dans leur milieu et examiner le rôle qu'elles jouent vis-à-vis des assemblées, du pouvoir exécutif, du peuple américain et des partis politiques.

Comme on a pu le voir, les commissions n'ont pas été isolées des assemblées, c'était impossible ; l'attention a simplement été concentrée sur elles et nous avons été amenés au cours des chapitres précédents, à indiquer dans une certaine mesure les relations qui existent entre les unes et les autres. Il reste donc surtout à coordonner ici ce qui a déjà été dit.

Essentiellement les commissions préparent le travail des assemblées. Elles n'ont comme compétence que celle de l'assemblée dont elles émanent, n'étudient que les questions qui leur sont renvoyées et n'ont pas le pouvoir de décision.

L'étude préalable de la législation par des commissions se retrouve dans la majorité des pays à gouvernement représentatif, la Grande-Bretagne elle-même semble y venir et si elle ne connaît pas encore ce système, cela tient à une procédure législative particulière qui assure des avantages analogues. Aux Etats-Unis les commissions sont nées de la séparation entre l'Exécutif et le Congrès et

leur nombre s'est accru avec la quantité du travail à expédier. Aujourd'hui le Congrès sans elles, serait incapable d'effectuer quoi que ce soit.

Emanation du Sénat et de la Chambre les commissions n'ont à étudier que les questions qui ressortissent à la compétence de ces assemblées ce qui est normal, mais de plus aucune question n'échappe à leur examen. Elles préparent les décisions qu'elles soient d'ordre intérieur, législatives ou exécutives (1).

Pour les questions d'ordre intérieur, le Sénat et la Chambre des Représentants ont des commissions des Comptes, de la Bibliothèque et de l'Imprimerie. Ils ont aussi des commissions des Elections.

Les questions législatives ont été divisées par les deux assemblées entre un certain nombre de commissions telles (2) les commissions de l'Agriculture, de la Justice, des Banques, et de la Circulation monétaire, des Affaires militaires, du Commerce interétats et étranger, etc...

Les questions financières sont réparties actuellement aussi bien à la Chambre qu'au Sénat entre les trois commissions des Voies et Moyens (recettes) des Appropriations (dépenses) et des Dépenses dans les Départements exécutifs (contrôle).

Les questions exécutives que le Sénat doit examiner, affaires étrangères et confirmation des nominations faites par le Président, sont confiées pour étude aux commissions des Relations extérieures (Foreign Relations) et de la Justice. Enfin les claims sont renvoyées aux commissions des Claims et des War Claims à la Chambre et des Claims au Sénat.

La compétence des assemblées est répartie intégralement entre les commissions, mais celles-ci ne sont pas saisies d'office de chaque question particulière, il faut un renvoi. Pratiquement tout leur est adressé et elles étudient tout ce que les Chambres votent. Le renvoi automatique

(1) Nous laissons de côté l'impeachment.

(2) Nous ne citons que les plus importantes.

est si bien devenu une coutume qu'il n'y a probablement pas un bill par Congrès qui soit voté sans avoir passé par une commission permanente. Le renvoi subsiste cependant, parce qu'il empêche les commissions in corpore de prendre l'initiative d'un bill et de le rapporter. Elles n'ont pas non plus d'ailleurs le droit de proposer un bill à l'assemblée, mais il leur est aisé de faire agir pour elles, leurs membres, ut singuli. Enfin, théoriquement, les commissions n'ont pas le pouvoir de décision, c'est l'assemblée qui vote les lois, mais nous savons que les commissions ne rapportent que ce qu'elles veulent grâce à l'absence de délai pour déposer le rapport. Dans l'immense majorité des cas, elles décident donc ce que l'assemblée ne votera pas, ce sont les bills qu'elles étouffent. Il y a des remèdes à l'étouffement des bills, mais ils opèrent rarement. La règle de décharge a fait passer un bill une fois en 1932, et les special orders, une trentaine en moyenne par Congrès, ne s'appliquent que très rarement à un bill non rapporté. L'assemblée ne considère en règle générale que ce que les commissions rapportent et celles-ci choisissent le plus souvent en toute liberté ce qu'elles rapporteront. Voici un premier point où les commissions décident dans une certaine mesure.

En deuxième lieu, comme les bills rapportés ne sont pas tous votés faute de temps, ne viennent en discussion que ceux qu'on appelle.

En troisième lieu, les commissions ont pleine liberté d'amendement et il est classique de dire que les bills noirs ou blancs sortent tous uniformément gris de leurs mains.

Enfin quatrième, il est rare que l'assemblée ne suive pas purement et simplement sa commission, ce qui a pour résultat la suppression des débats. Mais au contraire de ce qu'on pourrait penser, ce sont les commissions mineures qui sont les mieux suivies, les grandes commissions, surtout celle des Voies et Moyens, ne réussissent pas toujours à faire passer leurs bills sains et saufs. Le temps que les Appropriations et les Voies et Moyens occupent dans les sessions est susceptible de faire illusion sur leur puis-

sance, mais en fait ce sont leurs rapports seuls, ou presque, qui sont discutés. Les autres commissions font venir la majorité de leurs bills par le Calendrier d'accord, ce qui veut dire que personne ne critique leur avis. Au Sénat, il n'y a pas davantage de discussion à propos des textes rapportés par les commissions mineures ou même importantes, mais non financières.

L'influence des commissions sur les assemblées, ne fait aucun doute et la question qui se pose aujourd'hui est bien plutôt celle de savoir qui décide pratiquement, réellement, de l'assemblée ou de la commission.

Cette importance des Commissions amène à se demander quel est leur rôle vis-à-vis de l'Exécutif.

On sait que les auteurs de la Constitution américaine ont voulu appliquer le principe de la Séparation des Pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

A s'en tenir aux seuls pouvoirs exécutif et législatif, Président et Congrès, sont choisis indépendamment l'un de l'autre. Le Président n'encourt aucune responsabilité politique de ses actes devant les assemblées, les membres de son Cabinet non plus. Le Congrès légifère comme il l'entend, sous réserve du veto présidentiel, auquel, d'ailleurs, une majorité des deux tiers permet de passer outre. Bref, constitutionnellement, Exécutif et Législatif vivent séparés l'un de l'autre dans des sphères distinctes. Ils ne correspondent entre eux que par messages et adresses.

Cependant, en pratique, le pouvoir de la bourse agit sur l'Exécutif et le désir de voir le Président prendre telle ou telle décision fait faire bien des choses au Congrès. Il faut un lien entre les deux, un lien officieux, les commissions constituent ce lien ou plutôt ce mode de communication. Leur rôle se manifeste à des degrés différents, au Sénat, en matière de politique étrangère et de présentations de fonctionnaires, dans les deux assemblées en matière de finances et enfin de législation.

En matière de politique étrangère et de confirmation des nominations de fonctionnaires, la collaboration du Sénat et du Président est constitutionnelle et officielle et

il s'agit de questions exécutives, les commissions interviennent moins en qualité d'agents de liaison que de préparatrices du travail de l'assemblée. Cette précision apportée, voyons le rôle de la commission des Relations extérieures. On a pu dire qu'elle était un deuxième Secrétaire d'Etat, il semble qu'on peut aller plus loin et dire que politiquement elle doit être un second Secrétaire d'Etat. Le Président conduit ses négociations comme il l'entend, en secret s'il veut, puis il signe le traité et l'envoie au Sénat pour ratification. L'assemblée se trouve en face d'un document nouveau pour elle, à accepter ou à rejeter, sa tendance naturelle sera de le rejeter, surtout qu'il suffit d'un tiers plus une, des voix pour le faire, elle n'acceptera le traité que si le Président est du même parti que la majorité et surtout s'il justifie que le secret absolu s'imposait. Comme le rejet amoindrit le prestige du Président et mécontente gravement les Gouvernements co-signataires du traité, il est plus politique d'associer le Sénat aux négociations par l'intermédiaire de sa commission des Relations extérieures, ce qui permettra au Président de ne signer qu'un texte susceptible d'être ratifié.

C'est pourquoi on a vu parfois la commission des Relations extérieures se rencontrer avec le Président sous Garfield et sous Wilson (1919) notamment (1), et très souvent le Secrétaire d'Etat venir au Capitole conférer avec elle.

Pour les nominations de fonctionnaires, la collaboration est différente. La commission instruit bien, le Sénat décide bien, mais tout dépend en réalité, des deux Sénateurs de l'Etat où la nomination se fait (à condition qu'ils appartiennent au parti dominant, cela va de soi).

Les questions financières offrent aux commissions leur deuxième champ d'intervention. Ici il ne s'agit plus d'une attribution exécutive remplie en collaboration par le Pré-

(1) La non-ratification du traité de Versailles ne contredit pas ce que nous exposons. Il s'agissait alors d'une opposition entre les actes d'un Président démocrate et les souhaits d'une majorité républicaine.

sident et le Sénat, mais de lois, au sens formel à tout le moins, qui fournissent au Gouvernement les moyens d'exister. Les bills financiers réclament au premier chef l'entente entre l'Exécutif et les assemblées, ils ne se conçoivent même pas sans cette entente et une certaine collaboration. Les commissions assurent une véritable liaison entre les parties en présence, une liaison qui va même jusqu'au contrôle de toute l'administration. En effet les fonctionnaires comparaissent devant elles, doivent lutter avec énergie pour obtenir des crédits plus importants ou seulement conserver ceux dont ils disposaient et n'obtiennent ce qu'ils demandent qu'après un sévère examen de leur gestion ou la promesse que telle chose sera faite et telle autre évitée. C'est surtout la commission des Appropriations de la Chambre qui exerce cette surveillance sur l'Administration et il est certain qu'elle va jusqu'au contrôle de l'opportunité des dépenses, exerçant ainsi une pression sur l'Exécutif dont on peut se demander si elle reste bien dans les limites constitutionnelles.

Les rapports des commissions à attributions proprement législatives avec les Départements exécutifs sont plus conformes au principe que les assemblées ne gouvernent pas. Les fonctionnaires viennent souvent aux auditions donner des renseignements tirés de la pratique. D'ordinaire l'entrevue est cordiale, il se peut cependant que la commission menace la personne entendue de proposer un bill qui la limite dans son action, on ne voit rien là de critiquable, non plus que dans les négociations qui peuvent intervenir lorsque l'Administration désire voir passer une certaine loi. Séparation des Pouvoirs ne veut pas dire isolement des Pouvoirs. La collaboration officielle n'est guère possible, les négociations officieuses s'imposent donc et les commissions « législatives » se révèlent des organes parfaits pour cette entente Congrès-Administration.

Vis-à-vis de la population, les commissions occupent la même position d'intermédiaires.

Le droit de pétition s'exerce devant les assemblées, mais celles-ci renvoient automatiquement toutes les péti-

tions aux commissions compétentes. Il en est de même pour les claims de tous ordres. Sans doute le citoyen peut-il s'adresser à son représentant ou au sénateur de son Etat et de fait il s'adresse à lui pour présenter sa pétition, mais ainsi il ne parlera pas au Congrès. Au contraire lorsqu'il défend sa thèse, devant une commission, lorsqu'il expose les mérites ou les inconvénients d'un bill, il est en quelque sorte admis à se faire entendre par l'assemblée. Les commissions décident pour elle d'ordinaire, et à supposer que cela ne soit pas, il peut être sûr que ses arguments de qualité seront repris par l'un ou l'autre des commissaires au cours des débats. La loi aux Etats-Unis est parfois politique, mais elle est bien plus souvent technique. La consultation des intéressés prend donc une grande importance parce qu'elle permet de rédiger des lois mieux étudiées. Ici encore le rôle des commissions est essentiel.

Les commissions, ou mieux, le système des commissions, en raison de la place qu'il occupe dans l'organisation constitutionnelle et parlementaire des Etats-Unis a été l'objet de certaines critiques. On a dit qu'il diluait les responsabilités et nuisait à la cohésion de la législation.

Actuellement, nous disons actuellement, parce qu'à l'époque où les questions financières étaient réparties entre une foule de commissions, les choses se présentaient sous un aspect différent, actuellement donc, ces reproches ne sont pas fondés. Ils négligent un élément prépondérant dans le problème, l'organisation politique des commissions, des assemblées et du pays. Le parti dominant peut parfaitement assurer le passage des bills qu'il désire ; s'il a une politique cohérente et de la méthode, la législation sera aussi cohérente et méthodique qu'avec le système anglais du Cabinet. Quant à dire que les responsabilités disparaissent, c'est oublier que les assemblées votent, que la décision votée est leur décision et que leur décision est celle du parti dominant. Le peuple américain ne s'y trompe pas ; que des impôts ou un tarif impopulaires soient votés et aux élections suivantes la majorité changera, le parti dominant perdra sa position. On nous objectera l'armée

des bills « gris ». Sont-ils moins nombreux avec un ministère responsable ?

Au vrai pour juger sainement le rôle des commissions, il ne faut pas les séparer du système des partis. Les commissions sont nées de l'existence de deux partis et à l'époque coloniale et au début de la période américaine ; aujourd'hui elles sont toujours un instrument d'action parfait pour le parti dominant. Si l'on réunit ce caractère politique et leur rôle technique, les commissions apparaissent comme un organe essentiel du léviathan américain.

Vu : le Président,

Vu : le Doyen.

Joseph BARTHÉLEMY.

Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

PUBLICATIONS OFFICIELLES

- Congressional Directory 1888, 1909, 1932, 1934.
Congressional Record.
Rules of the House of Representatives 73^e Cong., 2^e session
House Document n^o 413, Government Printing
Office, 1935.
Senate Manual, 73^e Congrès, 2^e session, Senate Document
n^o 192, Government Printing Office, 1935.

OUVRAGES

En langue anglaise :

- J. T. ADAMS. — The Epic of America. Little, Brown and
Cy, 1931.
C. A. BEARD. — American Government and Politics, Mac-
millan, 7^e édition, 1935.
— Readings in American Government and Politics,
Macmillan édition nouvelle et révisée 1913.
J. P. CHAMBERLAIN. — Legislative Processes. National and
States, D. Appleton, Century Cy 1936.
F. G. CRAWFORD. — Readings in American Government,
Knopf 1927.
H. J. FORD. — The Rise and Growth of American Politics,
Macmillan 1914.
J. W. GARNER et L. I. CAPEN. — Our Government, Ameri-
can Book Cy 1932.
R. V. HARLOW. — The History of Legislative Methods in
the Period before 1825, Humphrey Milford, 1917.
Paul HASBROUCK. — Party Government in the House of
Representatives, Macmillan 1927.
F. J. HASKIN. — The American Government To-Day, Gros-
set and Dunlap 1935.

- A. JOHNSON. — Readings in American Constitutional History 1776-1876, Houghton Mifflin 1912.
- C. O. JOHNSON. — Government in the U. S., Thomas Y. Crowell, 5^e édition 1935.
- R. LUCE. — Congress : In Explanation, The Harvard University Press 1926.
- Legislative Problems, Houghton Mifflin.
- Legislative Procedure. Parliamentary Practices and the Course of Business in the Framing of Statutes, Houghton Mifflin 1922.
- S. W. Mc CALL. — The Business of Congress, The Columbia University Press 1911.
- L. G. Mc CONACHIE. — Congressional Committees, Thomas Y. Crowell 1898.
- J. M. MATHEWS. — Documents and Readings in American Government, Macmillan 1928.
- W. B. MUNRO. — The Government of the U. S., Macmillan 1925.
- F. A. OGG. — Introduction to American Government, The Century 1925.
- C. P. PATTERSON. — American Government, Heath 1933.
- Lindsay ROGERS. — The American Senate, Crofts 1926.
- Harvey WALKER. — Law Making in the U. S. A., The Ronald Press Cy 1934.
- W. F. WILLOUGHBY. — Principles of Legislative Organisation and Administration, The Brooking Institution 1934.
- Woodrow WILSON. — Congressional Government, Houghton 1896.
- Constitutional Government in the U. S. A. The Columbia University Press 1911.
- En langue française :
- James BRYCE. — La République américaine, Edition française, Giard 1913.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY. — Essai sur le Travail parlementaire et le Système des Commissions, Delagrave 1934.
- Woodrow WILSON. — La Nouvelle Liberté, Edition française, Crès 1916.

REVUES

American Political Science Review.
Political Science Quarterly.

JOURNAUX

New York Times.
Le Temps.

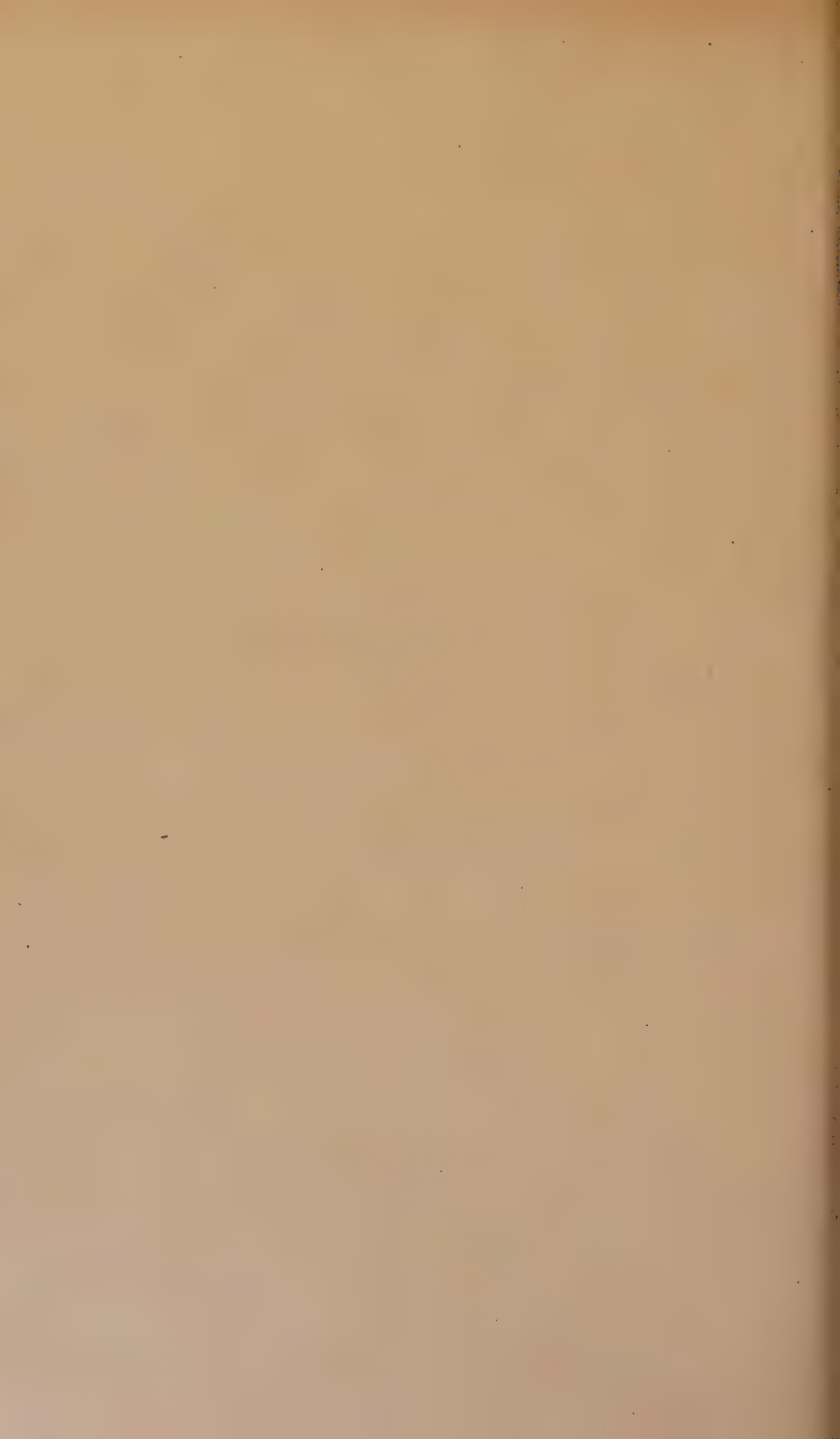


TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — <i>HISTORIQUE</i>	7
<i>Section I.</i> — Histoire du système des commissions perma- nentes	7
§ 1. La période coloniale.....	7
§ 2. La période américaine	19
<i>Section II.</i> — Le mode de désignation.....	47
§ 1. La période coloniale	47
§ 2. La période américaine	48
I. La Chambre des Représentants.....	48
II. Le Sénat	56
§ 3. La durée du mandat de commissaire.....	62
CHAPITRE II. — <i>LA DÉSIGNATION DES COMMISSIONS</i>	63
<i>Section I.</i> — Le procédé prévu par les textes.....	63
<i>Section II.</i> — La pratique suivie.....	65
<i>Section III.</i> — Les principes du choix.....	72
§ 1. La composition politique des commissions....	72
§ 2. La permanence de tenure et la seniority rule..	76
I. — Exposé	76
II. — Etude critique	81
§ 3. Autres considérations	92
I. — Le choix des hommes.....	92
II. — La représentation des sections.....	97
<i>Section IV.</i> — Les projets de réformes.....	102
I. — Projet King.....	102
II. — Projet Rice.....	102
III. — Projet Wilson.....	104

CHAPITRE III. — L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS	109
Section I. — L'organisation	109
§ 1. Le président	110
§ 2. L'organisation matérielle des commissions.....	116
§ 3. Les sous-commissions	120
Section II. — Le fonctionnement	124
§ 1. La convocation des commissions.....	124
§ 2. Les auditions	131
§ 3. Les séances	139
§ 4. Le caractère confidentiel des délibérations des commissions	149
CHAPITRE IV. — LES ATTRIBUTIONS DES COMMISSIONS.....	159
Section I. — Le renvoi aux commissions.....	159
Section II. — Le rapport	169
§ 1. Le rapporteur	169
§ 2. Le rapport	176
Section III. — La fonction sélective et la discharge rule..	194
§ 1. La fonction sélective	194
§ 2. La discharge rule	197
Section IV. — La venue en discussion des bills.....	213
CONCLUSION. — La place des commissions dans l'organisation constitutionnelle et politique des Etats-Unis.....	221
BIBLIOGRAPHIE	229

Imp. M. REMONDIN
13, rue de Brébisson - Falaise

—
1938

